

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE DE LA LÉGISLATION

RELATIVE AUX

HABITATIONS A BON MARCHÉ

ET A LA

PETITE PROPRIÉTÉ RURALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 5 Décembre 1910, à 8 h. et demie

PAR

Henri MÈNABRÉA

Président : M. CAPITANT, *professeur*
Suffragants { MM. JAY, *professeur*
 { DESCHAMPS, *professeur*

PARIS

JOUBE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, rue Racine, 15

—
1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

INTRODUCTION

La question de l'amélioration des logements économiques doit être rangée parmi les problèmes qui intéressent la société. De la solution qui lui est apportée dans une ville, dépend l'état sanitaire et moral de tous les habitants. Pour être efficace, la lutte contre les maladies épidémiques, comme la fièvre typhoïde ou surtout la tuberculose, « dont l'une des causes les plus importantes, disent les spécialistes, est la maison insalubre » (1), doit être vigoureusement engagée à l'intérieur des immeubles. Et, d'autre part, l'influence de la vie dans un taudis sur la situation morale et intellectuelle des individus qui l'habitent n'est pas niable : elle a été heureusement caractérisée par M. Siegfried (2) ;

1. Rapport de M. Cheysson à l'Académie des Sciences morales et politiques, sur les conclusions prises au Congrès International contre la tuberculose, d'octobre 1905.

2. Exposé des motifs de sa proposition de loi (*Jour. off.*, 1892). Annexes. Chambres, 1840. — V. aussi comme exposé de l'importance de la question du logement : Ch. Wagner, *Auprès du foyer*.

« Sans la maison, dit-il, sans ce support solide, la famille, qui n'est pas une entité éclosée dans le cerveau des penseurs, mais bien une réalité vivante et qui ne peut rester en l'air, cessera d'avoir de vie propre. » Plus d'intimité, plus d'éducation possible pour les enfants et bientôt plus d'enfants ou le moins possible ; les loger convenablement serait-il coûteux !

* * *

Deux moyens étaient utilisables par les philanthropes et les législateurs, pour l'amélioration du logement populaire :

D'abord l'assainissement des logements existants ; ensuite la construction de maisons nouvelles répondant mieux aux nécessités de l'hygiène et de l'économie.

I

Ce fut par le premier de ces moyens que commencèrent les législateurs français, à la date assez récente (1) du 13 avril 1850.

A cette époque, de graves événements venaient de

— Hubert Valleroux, *Communication à la Société de législation comparée*, 1895, p. 220. — Beaudrillart, *L'Amélioration des logements ouvriers dans ses rapports avec l'esprit de famille*. Rapport à l'Acad. des Sciences morales et politiques, 1899. — Dr J. Héricourt, *L'Hygiène moderne*. Flammarion, 1907. — Henri Turot et Bellamy, *Surpeuplement et les habitations à bon marché*, et surtout G. Picot, *Un Devoir social*.

1. « Il n'y a guère de traces que les siècles passés se soient préoccupés de ces problèmes, et lorsque dans tous les pays des

rappeler quel était, pour tous, le danger de quelques habitations insalubres. Les rapports et les enquêtes sur le choléra de 1832 avaient établi le rôle de ces habitations dans la propagation du fléau. Les résultats de la célèbre enquête menée par le Dr Villermé, à l'instigation de l'Académie des Sciences morales et politiques, avaient paru, de 1833 à 1840, sous le titre de « Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, laine et soie ». Villermé n'avait pas manqué de signaler les logements insalubres comme une des causes du développement des scrofules. « On sait, dit-il, combien ce fléau qui marque les jeunes gens et les enfants de ses gonflements, de ses cicatrices, de ses infirmités, de ses déformations hideuses, est commun, surtout dans certains endroits, au sein des grandes villes, parmi les pauvres entassés dans des rues étroites, des logements sales, obscurs, mal aérés où ne pénètrent pas les rayons du soleil. »

En outre, les théories de Sismondi, de Villeneuve-Bargemont, de Blanqui l'ainé, et l'effort des pétitionnaires, philanthropes de 1839, invitaient l'État à intervenir dans les questions ouvrières (1). Enfin, la Révolution de 1848 venait de montrer combien il était urgent d'améliorer la situation

chartes nombreuses réglementaient les moindres détails de l'organisation et de l'exercice des diverses professions, on ne voit pas que nulle part on se soit préoccupé de la salubrité ou de l'étendue des logements destinés aux petites gens. » Discours de M. Bernaert, ministre d'État du gouvernement royal de la Belgique, au Congrès International des habitations à bon marché de Bruxelles.

1. L'influence de ces enquêtes et de ces théories, certaine dans l'histoire de la limitation légale de la durée du travail (lois du 22 mars 1841 sur le travail des enfants et loi du 9 novembre 1848 sur le travail des adultes), nous paraît avoir agi aussi pour la réglementation des maisons insalubres.

des classes déshéritées, ne fût-ce que pour les rendre moins sensibles aux excitations démagogiques.

Née dans de telles circonstances, la loi du 13 avril 1850 ne permit cependant pas d'atteindre des résultats bien importants. Réduite à ses dispositions essentielles, elle innovait simplement, en donnant aux conseils municipaux la faculté d'organiser des commissions de surveillance chargées de rechercher et d'indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager.

Cette loi ne fut que très partiellement appliquée. Lors des débats de la loi actuellement en vigueur qui l'abrogea, loi du 15 février 1902 sur l'hygiène publique, cette constatation fut faite dans le Parlement et ne souleva aucune protestation. « En 1853, disait au Sénat, M. Cordelet, trois ans après la promulgation de la loi, il y avait 228 commissions dans les 36.000 communes de la France. En 1858, il y en avait 520, mais en 1873 la loi n'était exécutée que dans 10 communes. Je dois dire, d'ailleurs, que dans les 520 communes où il y avait en 1858 des commissions municipales, ces commissions municipales existaient sur le papier, mais ne fonctionnaient pas (1). » Même aveu de la part du Dr Cornil, rapporteur, au Sénat, de la loi de 1902. D'après lui la loi de 1850 n'était appliquée nulle part, « sauf dans cinq ou six grandes villes, Paris en particulier ».

A Paris, en effet, la loi avait été appliquée. M. Langlet avait pu dire à la Chambre, dans son rapport sur le projet de loi et les propositions ayant pour objet la salubrité

1. Séance du 4 février 1897. *Journ. off. Débats parlementaires*, 1897, p. 87.

publique (1), que « la commission des logements insalubres de Paris était celle qui avait donné les résultats les plus importants et produit les plus nombreux travaux qui n'ont pas été sans influence sur la revision enfin proposée de la législation sanitaire » (2).

Les hygiénistes, de leur côté, voyaient une cause importante de cette situation dans la loi de 1850, et ils en indiquaient les dangers : « Les intentions des législateurs de 1850, écrivit M. Monod, étaient sans conteste, excellentes, mais ils ont manqué de hardiesse et de logique ; retenus par un respect excessif de la propriété et des franchises locales, probablement aussi par crainte d'augmenter l'autorité du pouvoir central, ils ont fait une œuvre stérile (3). »

Ce ne fut pourtant qu'en 1902 que les législateurs parvinrent à remplacer cette œuvre stérile, par une œuvre plus féconde. Cette année-là, en effet, les propositions de M. Lockroy (4), Siegfried (5), combinées avec le projet de M. Constans, ministre de l'Intérieur (6), aboutirent, après d'amples débats, à la loi du 15 février.

Cette loi qui constituait, d'après son rapporteur, un véritable code de l'hygiène et de la salubrité publique, « relève des autorités locales » (7). Voici son économie générale.

Jusque-là, l'intervention des communes était facultative ; elle va devenir obligatoire. Le maire est tout d'abord tenu

1. *Journ. off.* 1892. Doc. parl. Chambre, 2162.

2. V. sur ce point M. Garet, *Régime spécial de la ville de Paris en matière d'hygiène*.

3. Monod, *La Santé publique*.

4. *Journ. off.*, 14 janvier 1890, n° 1890, n° 13, p. 28.

5. *Journ. off.*, du 19 juin, n° 502, p. 600.

6. *Journ. off.* des 26 et 27 février 1892, n° 1774, p. 2892.

7. Rapport Borne à la Chambre. *Journ. off.* du 5 janvier 1902, n° 2807, p. 193.

de prendre un *règlement sanitaire* dans lequel il indique quelles précautions il faut prendre, quelles mesures il faut suivre pour prévenir les maladies épidémiques et assurer dans la commune la salubrité des maisons.

Si le maire se dérobe à cette obligation, le préfet se substituera à lui, et d'ailleurs il peut toujours le faire pour l'application des autres prescriptions de la loi.

En second lieu, dans les villes de plus de 20.000 habitants, on ne peut construire un nouvel immeuble sans avoir obtenu du maire un permis de construire.

En ce qui concerne les immeubles déjà existants, bâtis ou non, qui sont réputés dangereux, le maire a le droit d'ordonner à ce sujet une enquête qui est faite par la *commission sanitaire*.

Cette commission, créée comme facultative par la loi de 1850, est devenue obligatoire depuis la loi de 1902. Elle est préposée par le conseil général de chaque département à la surveillance d'une circonscription dont l'étendue est variable (1).

Si cette commission saisie par le maire est défavorable aux immeubles en question, et si elle a jugé que tels et tels travaux d'assainissement doivent y être exécutés, les propriétaires de ces immeubles peuvent se voir contraints, par arrêté du maire, à se conformer à ses décisions.

Telles sont les dispositions caractéristiques de cette loi, relativement à la salubrité des immeubles. On avait espéré de grands résultats des rigueurs par lesquelles elle avait remplacé les dispositions de 1850. « La loi de 1850, disait-on,

1. Ces commissions, avec les *conseils départementaux d'hygiène* placés auprès du préfet, et le *Comité consultatif d'hygiène* depuis la loi du 29 janvier 1906, forment l'administration sanitaire de la France.

proclamait des principes ; celle de 1902 aboutit à des réalisations. La première châtiait très doucement, celle-ci exécute des travaux. Elle a remplacé par la truelle, les foudres mouillés et le sabre de bois (1). »

Des réserves, cependant, ne tardèrent pas à être faites. Voici celles que formulent MM. Strauss et Baulez (2) : « On pourrait penser, disent-ils, avec cette réglementation étroite, qu'il ne peut plus être construit que des maisons répondant à toutes les données de l'hygiène (réserve étant faite d'ailleurs pour les communes de moins de 20.000 habitants où les constructeurs ne sont pas obligés de déposer leurs plans à la mairie avant de commencer les travaux), et s'il en était ainsi, il eût été superflu que la loi du 12 avril 1906 stipulât expressément que ses faveurs ne seraient accordées qu'aux habitations à la fois à bon marché et salubres. Une telle appréciation pécherait par excès d'optimisme. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que les règlements sanitaires communaux, *qui forment la base de toute l'organisation*, sont édictés par des maires, c'est-à-dire par des magistrats élus, susceptibles dès lors d'obéir, parfois, à des considérations où l'hygiène n'a rien à voir. Sans doute, le Comité consultatif de l'hygiène de France a élaboré des modèles de règlements, qui ont été proposés aux administrations municipales ; mais celles-ci restent maîtresses, sauf sur certains points jugés essentiels de la rédaction de leurs règlements. En supposant même que le règlement sanitaire municipal soit établi en conformité parfaite avec les règles de l'hygiène, il ne faut pas oublier que les maires sont chargés de l'application de ce règlement,

1. M. André Lefèvre, *Le Journal*, 3 mai 1905.

2. *Habitations à bon marché*. Flammarion.

et que cette application sera plus ou moins stricte, plus ou moins rigoureuse ».

Il semble résulter, d'assez nombreux témoignages, que ce peu de confiance en la loi de 1902 est assez justifié. Les résultats de ses premières années d'application paraissent en effet bien médiocres. Dans son rapport d'août 1905 à la *Réforme sociale*, M. Durangel établissait que sur 2.636 logements enquêtés, 2.327 étaient de salubrité mauvaise, 245 de salubrité médiocre, 64 de salubrité bonne. « On évalue, dit M. Gide, à 40.000, pour Paris, le nombre des familles qui n'ont qu'une pièce pour se loger et quelle pièce parfois, une cave » (1).

Dans la presse populaire elle-même, cette question de l'insalubrité des immeubles est un des lieux communs le plus fréquemment traité (2).

D'ailleurs, le rapport de connexité existant entre l'état des maisons et les ravages de la tuberculose permet de vérifier le peu d'effet de la loi de 1902. Voici le témoignage, sur ce point, de M. Juillerat, chef du bureau sanitaire et du bureau d'assainissement de la ville de Paris. « Paris, nous dit ce spécialiste, contient environ 80.000 maisons. Toutes ces maisons, depuis quinze ans, ont leur casier sanitaire où sont inscrits, au jour le jour, les décès par maladies contagieuses qui y sont survenus. En 1905, un premier dépouillement de ces dossiers avait montré que du 1^{er} janvier 1894 au 31 décembre 1904, 38 0/0 des décès par tuberculose pulmonaire s'étaient produits dans

1. Gide, *Économie sociale*, p. 194.

2. Ainsi, le *Matin*, dans son numéro du 20 février 1905, décrivait l'état lamentable de la cité des Bluets. Et, en décembre 1909, la *Patrie* organisait, auprès de ses lecteurs, une enquête par lettre, sur cette question d'un intérêt pressant pour la population parisienne.

5 263 maisons, c'est-à-dire que la tuberculose pulmonaire à Paris était localisée d'une façon bien nette (1). » On peut dire, il est vrai, à la décharge des autorités chargées par la loi de 1902 de veiller à la salubrité publique, que la tâche d'assainissement qui leur incombe est vraiment difficile. La certitude, dans laquelle elles doivent être, que les locataires chassés des immeubles désignés par elles comme insalubres ne trouveraient pas à se mieux loger ailleurs, doit, en outre, leur faire un devoir de ne sévir que contre les immeubles véritablement meurtriers. D'après *la Société de statistique de Paris*, Paris aurait besoin, en effet, pour satisfaire aux nécessités de l'hygiène, de 50.231 logements nouveaux : 20.202 à 2 pièces, 19.675 à 3 pièces, 8.055 à 4 et 2.389 à 5, au total 143.594 pièces (2).

II

Tandis que le législateur essayait ainsi, sans y bien parvenir, d'améliorer le logement populaire, en donnant à l'administration le moyen d'assainir les immeubles existants, d'autres efforts se dépensaient pour le même but, mais en utilisant un moyen différent : la construction de maisons nouvelles à la fois économiques et salubres.

Dans ce domaine, l'initiative privée aboutit à d'intéressants résultats, bien avant que le législateur juge lui aussi à propos d'intervenir (3). En effet, le Dr Villermé avait

1. *Hygiène du logement*. Delagrave.

2. Cité par Ch. Gide, *Économie sociale*, p. 203.

3. Pour les résultats de l'initiative privée antérieurement à la loi de 1894, voir : Cacheux, *État des habitations ouvrières à la fin du XIX^e siècle*. Paris, 1891. — Picot, *Un Devoir social*. — Raffalo-

déjà pu signaler, dans sa fameuse enquête, que M. André Kœchlin, industriel et maire de Mulhouse, avait eu l'idée de mettre à la disposition de ses ouvriers 36 logements avec jardin, du prix de 12 à 13 francs par mois.

Plus tard, à Paris, M. Valladon installait, dans le passage qui porte son nom, de petites maisons qu'il vendait par annuités, manifestant ainsi ce souci de la propriété familiale que nous retrouverons dans les débats relatifs à la loi du 10 avril 1908. A Mulhouse encore se forma, dès 1853, une *Société mulhousienne des cités ouvrières* au but et à l'organisation analogue, à celle des futures sociétés de la loi de 1894, cette société, en 1867, avait construit 700 maisons d'une valeur de 2.500.900 francs et dont les habitants, en train de devenir propriétaires, avaient remboursé le prix plus qu'à moitié (1.380.000). Ailleurs, de grands patrons ou de grandes compagnies s'appliquèrent à donner à leurs ouvriers des immeubles répondant à la fois aux règles de l'hygiène et à l'obligation dans laquelle sont tous les travailleurs modernes de vivre, agglomérés dans le voisinage de leurs vastes ateliers (Creusot, mines de Lillers, Noisiel, Anzin, Blanzky, Blanchisserie de Taon, etc.). Ailleurs encore, des spéculateurs démontrèrent, par leur exemple, que la construction de maisons destinées à une clientèle exclusivement ouvrière pouvait être une affaire lucrative en même temps que philanthropique.

Le législateur ne se décida cependant à intervenir sur ce terrain qu'en 1894.

On peut, il est vrai, citer avant cette date les décrets impériaux des 27 janvier et 27 mars 1852 (1), par lesquels

vich, *Le Logement du pauvre et de l'ouvrier*, 1887. Paris, Guillaumin et C^{ie}.

1. Précédemment, Napoléon III avait essayé, en construisant le

une somme de 10 millions fut consacrée à l'amélioration des logements ouvriers, sous la forme de subventions ne pouvant d'ailleurs dépasser un tiers du capital mis en œuvre. Mais ce n'était là qu'un secours momentané, et tout ce que nous savons sur la manière dont il fut distribué, c'est que la société mulhousienne dont nous avons parlé reçut pour sa part 300.000 francs.

Une des causes immédiates de la loi de 1894 fut la publicité que donna l'Exposition de 1889 à la question du logement populaire. Le groupe d'économie sociale de cette exposition avait, en effet, consacré une section entière aux habitations ouvrières. Quelques maisons érigées à titre d'échantillon sur l'esplanade des Invalides attirèrent l'attention de la grande foule. Un Congrès d'habitations à bon marché se tint à proximité de ces maisons, dans les locaux mêmes de l'exposition, pour étudier, sous la présidence de M. Siegfried, les conditions du logement salubre, les modes d'intervention possibles de l'État, et les problèmes techniques liés fatalement à la construction économique. Ce Congrès comprenait une réunion d'hommes ayant déjà tous travaillé à améliorer les conditions du logement (1).

n° 58 de la rue de Rochechouart, de donner un modèle de maison pour ouvriers. Les locataires n'y furent pas nombreux par défiance d'être encasernés (Cf. Cacheux, *op. cit.*). Il est peut-être intéressant de rapprocher de la sollicitude que paraît avoir éprouvé Napoléon III pour la question du logement populaire, l'opinion de Napoléon I^{er} qui, sollicité d'accorder la permission de construire en banlieue des maisons exclusivement ouvrières, répondit : « Je me garderai bien d'accorder une pareille autorisation ; ce serait consentir à l'établissement de camps retranchés ; ce serait établir des démarcations blessantes pour les uns, dangereuses pour les autres, nuisibles pour tous. » De Vatheire, *Habit. à bon marché*. Thèse de Paris, p. 8.

1. Cf. *Économiste français*, 6 juillet 1889. *Le Congrès des habitations à bon marché*.

Parmi ces hommes se recrutèrent, peu après, sous l'influence de MM. J. Simon, G. Picot, A. Rouillet, E. Cheysson et E. Robert, les membres de la *Société française des habitations à bon marché*, qu'un décret du 29 mars 1890 reconnut d'utilité publique.

Cette société s'était donné pour double but de vulgariser l'étude du problème des habitations à bon marché, et d'en favoriser la solution par des encouragements, des conseils donnés aux sociétés ou aux particuliers désireux de construire ou de toute autre manière. La proposition de loi qui devait devenir la loi de 1894, fut établie dans ses bureaux, à la suite d'un rapport de M. Fleury-Ravarin, un de ses membres, M. Siegfried, en déposa la proposition à la Chambre le 5 mars 1892 (1).

Cette proposition de M. Siegfried, appuyée par un exposé des motifs plein de renseignements sur l'historique du problème des habitations et sur la solution que venait d'y apporter la loi belge de 1889, fut adoptée sans modifications importantes et presque sans débats, le 25 mars 1893 (2).

Transmise au Sénat, la proposition fut repoussée après adoption des huit premiers articles. Deux discussions s'engagèrent alors, dans lesquelles fut surtout manifestée la crainte de voir l'État s'intéresser de trop près aux habitations économiques. A la suite de ce débat, les facilités de crédit ouvertes à la Caisse des dépôts et consignations, les exonérations d'impôt fixées par le projet au profit des sociétés en construction de maison à bon marché furent légèrement restreintes. Malgré les modifications ainsi apportées à son ouvrage, Siegfried insista pour qu'il soit voté, tel

1. *Journ. off.*, 1892. Chambres, annexes, p. 534.

2. *Journ. off.*, 26 mars. Doc. parl., p. 106 et suiv.

quel, par la Chambre, dans son second rapport du 23 novembre 1894 (1) et la loi fut votée le 30 novembre 1894.

Cette loi, première loi française relative aux habitations à bon marché, fit pénétrer dans notre pays les institutions et les faveurs par lesquelles la loi belge du 9 août 1889 avait voulu encourager les habitations ouvrières. Elle créait, dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement, des comités de patronage facultatifs chargés de prendre des initiatives en matière d'habitations ouvrières. Elle accordait certaines exemptions fiscales aux sociétés ayant pour but de construire ou de faciliter la construction d'habitations à bon marché. Une modification était apportée par elle aux règles du droit civil, en ce qui concerne la transmission successorale des habitations à bon marché, modifications ayant pour but d'empêcher la licitation et de permettre l'attribution de la maison à un seul héritier. Enfin, elle organisait un système d'assurance en vue de protéger l'habitant des maisons économiques et ses enfants contre les risques d'expropriation.

Dans la pratique, cette loi fut loin de donner à notre pays les avantages que la Belgique avait retirés de sa loi de 1889. En effet, au 31 décembre 1902, 182 sociétés belges, constituées conformément à la loi, avaient effectué pour plus de 60 millions d'opérations, chiffre plus de cinq fois supérieur à celui de la France (2).

Les comités de patronage, sur lesquels on avait beaucoup compté, se constituèrent en petit nombre et fonction-

1. *Journ. off.*, 10 décembre 1894. Chambres, annexes, p. 1879.

. V. pour l'application de la loi de 1894 : Les rapports annuels du Conseil supérieur des habitations à bon marché. — *Économiste français*, 1903. *Les Sociétés d'habitations ouvrières*, p. 475, 1905.

— Cheysson, *Mouvement des habitations à bon marché, en 1904*

nèrent mal (1). Les caisses d'épargne n'apportèrent qu'un concours pécuniaire insignifiant à l'œuvre qu'on avait voulu leur faire entreprendre. Leur apport financier ne s'élevait, en 1902, qu'à la somme de 2.261.111 fr. 64, tandis que les caisses belges, au 31 décembre 1901, avaient déjà avancé une somme de 44.529.098. Quant aux bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, l'autorisation à eux donnée, par la loi, d'utiliser en partie leur patrimoine à construire des immeubles ouvriers, restait lettre morte. D'autre part, les exonérations fiscales rencontraient des dispositions peu favorables dans l'administration des finances. Il en résulta, d'après le rapport sur l'année 1903 du Conseil supérieur, que le sacrifice consenti chez nous par le fisc ne s'éleva qu'à la somme de 51.824 francs, tandis qu'en Belgique, pour 1902, les mêmes exemptions avaient atteint le total de 469,000 francs.

En somme, le mouvement sur lequel avait compté le législateur de 1894 ne s'était pas produit; ses desiderata n'avaient été remplis que partiellement.

En outre, des difficultés étaient nées de la rédaction de quelques articles de cette loi, les articles 5, 8 et 11. Pour y mettre fin, la loi du 31 mars 1896, simple loi d'interprétation, dut intervenir (2).

L'article 8 de la loi de 1894 avait fixé, comme condition

1. « On ne saurait dire, malgré de très honorables exceptions, que les comités locaux aient pris en France la place que les comités belges occupent dans leur pays. » *Habitations à bon marché (Rev. générale d'administration)*, 1906, p. 243).

2. Présentation au Sénat par MM. Mesureur et Doumer, le 28 février 1896. Rapport de M. Liancourt. — Discussion et adoption le 23 mars (*Journ. off.* du 24 mars). — A la Chambre présentation le 24 mars. — Rapport de M. Drake, adoption sans discussion le 30 mars (*Journ. off.* du 31).

exigible des maisons appelées à bénéficier des faveurs légales, une valeur locative déterminée par un ensemble de règles. Or, dans l'établissement de cette valeur locative, le règlement d'administration publique du 21 septembre 1895 avait fait rentrer les dépenses de salubrité (balayage, eau, vidange, etc.) faites par le propriétaire et mises par le bail au compte du locataire. Il résulta de ce décret que les sociétés constructrices abandonnèrent l'initiative de ces dépenses à leurs locataires, afin que, ne figurant pas sur leur bail, elles laissent à leurs maisons une valeur locative correspondant aux exigences de la loi. Dans la pratique, les locataires négligèrent ces dépenses. La salubrité des maisons économiques en parut menacée. Pour couper court à ces risques, la loi de 1896 décida (art. 2) que désormais les frais de salubrité (eau, vidange, etc.) non plus que les charges d'assurance contre l'incendie ou sur la vie « dont le propriétaire fait l'avance et qu'il recouvre en les mettant, par le bail, au compte du locataire », ne seraient pas comprises dans la valeur locative des immeubles.

L'article 8 de la loi de 1894 dérogeait, pour les maisons à bon marché, aux prescriptions du Code en permettant de maintenir l'indivision en cas de décès du chef de famille qui laisse un conjoint survivant et des enfants mineurs ; mais ce texte s'appliquait-il aux maisons construites avant la promulgation de la nouvelle loi ? L'article 3 de la loi de 1876 « élargissant le cadre primitivement prévu par le législateur (1) » déclare les dispositions de l'article 8 applicables à toute maison, quelle que soit la date de sa

1. Circulaire du garde des Sceaux aux procureurs généraux. Citée dans le rapport du 7 mai 1903 du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

construction, pourvu que son revenu net imposable n'excède pas les limites fixées par l'article 5 de la loi de 1894.

Enfin, l'article premier de la loi de 1896 vise les sociétés de construction et de crédit, et « établit avec plus de précision les conditions qu'elles doivent remplir pour bénéficier des immunités et exonérations fiscales concédées par la loi » (1). Il l'a fait contre le Conseil d'État, qui, par une interprétation trop rigoureuse des mots *servitudes* de l'article 11 (2), avait étendu l'application de cet article au cas de dissolution ou d'expiration des sociétés. Il en résultait, que si une société venait à se dissoudre, elle était obligée de verser son actif à une autre société constituée conformément aux prescriptions de la loi de novembre 1894. Cette interdiction, pour les sociétaires, de disposer à leur gré de l'actif provenant de la liquidation de leur société, fut écartée par le simple mot *annuel* intercalé dans la rédaction de l'article 11.

En résumé, l'économie générale de la loi de 1894 méritait d'être respectée. Elle le fut, en effet, par les divers projets et propositions tendant à la remplacer. Les institutions qu'elle avait organisées, les faveurs accordées par elle à l'entreprise des habitations à bon marché, nous allons les retrouver dans la loi nouvelle. Mais, l'expérience avait démontré qu'il fallait améliorer la loi de 1894 dans plu-

1. Diancourt, Rapport au Sénat. *Journ. off.*, 1896. Annexes, Sénat, p. 148.

2. « Les sociétés, dit cet article, ne seront admises au bénéfice de ses exonérations (droits de timbre et d'enregistrement et des autres faveurs concédées par la loi) qu'autant que leurs statuts, approuvés par le ministre compétent sur l'avis du Conseil supérieur du travail institués à l'article 14 limiteront leurs *dividendes* à un chiffre maximum. »

sieurs de ses détails, comme en ce qui concerne les facilités de crédit accordées aux *sociétés de crédit* ou de *construction*, et la compléter en rendant *obligatoires* les comités de patronage jusqu'alors *facultatifs*.

Le 13 février 1902, deux jours avant le vote de la loi sur l'hygiène publique, M. Strauss déposait au Sénat une proposition de loi « tendant à modifier et à compléter la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché » (1). Cette proposition fut prise en considération, le 12 juin 1902, à la suite d'un rapport sommaire de M. Huguet. Mais, le 17 mars 1904, MM. Combes président du conseil et Trouillot ministre du Commerce, présentèrent à leur tour un projet de loi (2). A nouveau, en juin, M. Strauss déposa une proposition de loi (3), puis un rapport, sur le projet et les propositions réunis (4). Dans ce rapport, le plus important de tous ceux qui furent établis sur la question, M. Strauss résumait l'œuvre de 1894, ses déficiences, son peu de résultats et, dans une nouvelle proposition de loi, les moyens possibles, d'après lui, de l'améliorer. Après deux délibérations au Sénat (5) cette proposition fut adoptée le 27 mars 1906.

A la Chambre, la proposition votée au Sénat fut présentée le 3 avril 1906. Dans son rapport, M. Renoult (6) caractérisait les améliorations proposées, en disant qu'elles donnaient un rôle nouveau, une vie nouvelle aux *comités de patronage*, étendaient les encouragements fiscaux con-

1. *Journ. off.*, 1902. Sénat, annexes, p. 94.

2. *Journ. off.*, 1904. Sénat, annexes, p. 164.

3. *Journ. off.*, 1904. Sénat, annexes, p. 241.

4. *Journ. off.*, 1905. Sénat, annexes, p. 329.

5. *Journ. off.*, du 30 mai 1905, du 14 février, 6-20 et 27 mars 1906.

6. *Journ. off.*, du 6 juin 1907.

sentis par la loi de 1894, accroissaient les facilités de prêt accordées aux bureaux de bienfaisance, hospices, hôpitaux et caisses d'épargne. Sans débat, la Chambre adopta ce projet le 8 avril 1906 et le 12 était promulguée la loi qui est aujourd'hui la charte des habitations à bon marché.

Nous allons maintenant, après avoir essayé d'en établir l'origine, entrer dans l'examen analytique des dispositions de cette loi. Nous le ferons, en signalant les points sur lesquels elle innove par rapport à la loi du 30 novembre 1894.

PREMIÈRE PARTIE

LA LOI DU 12 AVRIL 1906
RELATIVE AUX HABITATIONS A BON MARCHÉ

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE ANALYTIQUE DE LA LOI DU 12 AVRIL 1906

La loi du 12 avril 1906 a pour objet d'encourager la construction d'habitations à bon marché par tout un ensemble de faveurs.

Ces faveurs sont les suivantes : la loi, tout d'abord, donne des facilités de crédit aux constructeurs d'habitations à bon marché. Elle octroie ensuite des immunités fiscales aux sociétés de construction ou de crédit pour la construction d'habitations à bon marché, et aux propriétaires de ces maisons. Elle apporte des dérogations aux lois civiles relativement à la transmission successorale des habitations à bon marché. Enfin, elle organise un système d'assurance-décès au profit des familles que la mort de leur chef exposerait à l'expropriation.

Bien entendu, des conditions sont mises par la loi à l'attribution de ces faveurs.

En outre, la loi réglemente les sociétés de construction ou crédit ayant pour but les maisons à bon marché.

Elle établit, préalablement, des organismes destinés par elle à encourager la construction d'habitations à bon marché et à la surveiller. C'est par l'étude de ces organismes que nous allons commencer notre étude de la loi de 1906. Nous entrerons ensuite dans le détail de ses faveurs et de leurs conditions.

SECTION PREMIÈRE

ORGANISMES CRÉÉS PAR LA LOI EN VUE D'ENCOURAGER ET DE SURVEILLER LA CONSTRUCTION DE MAISONS A BON MARCHÉ

Ces organismes sont de deux sortes. Les uns fonctionnent dans chaque département : ce sont les *comités de patronage*. L'autre, organisme central, fonctionne au ministère du Travail ; c'est le Conseil supérieur des habitations à bon marché.

§ 1. — *Comités de patronage des habitations à bon marché et la prévoyance sociale*

A. — *Organisation.* — L'idée et le nom même de ces comités ont été empruntés par le législateur de 1894 à la loi belge du 9 août 1889. Jusqu'en 1906, la création de ces comités était facultative. Depuis la loi nouvelle qui nous occupe, ils sont devenus obligatoires à raison d'au moins un par département. En outre, leurs attributions ont été élargies, ainsi que leur simple appellation en témoigne,

jusqu'à comprendre toutes les questions de prévoyance sociale.

Ces comités sont institués par décret du Président de la République, après avis du conseil général et du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Cette intervention du conseil général a pour but de fournir au gouvernement des renseignements lui permettant d'apprécier l'utilité éventuelle de comités venant s'ajouter dans un département à l'unique comité obligatoire. Le décret instituant un comité nouveau doit lui assigner une circonscription et fixer le nombre de ses membres ; nombre qui peut varier entre 9 et 12,

Le choix des membres d'un comité de patronage est fait, pour un tiers, par le conseil général, parmi les conseillers généraux, maires, membres des Chambres de commerce ou des Chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du comité. Quant aux deux autres tiers, ils sont choisis par le préfet dans des conditions fixées par l'arrêté pris le 26 janvier 1907 par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale conformément à l'article 2 de la loi de 1906. Aux termes de cet arrêté, le choix du préfet doit porter obligatoirement sur des personnes spécialement désignées à cause de leur connaissance des questions d'hygiène, de prévoyance, de construction et d'économie sociale. Ces personnes sont : un directeur de caisse d'épargne choisi sur une liste de trois directeurs élus par le conseil des directeurs de caisse d'épargne situées dans la circonscription du comité ; un membre de société de secours mutuels choisi lui aussi sur une liste de trois membres présentée par les bureaux des sociétés et unions de société de la circonscription ; un administrateur de société de construction ou de crédit

de construction d'habitations à bon marché figurant sur une liste de nombre et d'élection analogues ; un des membres du comité d'hygiène ou des commissions sanitaires en fonction dans la circonscription du comité ; un des ingénieurs ou architectes de l'État, du département ou de la circonscription. Enfin, selon le nombre des membres fixé par le décret pour le comité à instituer, une ou trois personnes notoirement désignées par leur zèle ou leur compétence en matière d'habitations à bon marché de jardins ouvriers, de bains-douches, d'hygiène ou de prévoyance sociale. Tous ces membres sont nommés pour trois ans et leur mandat est renouvelable.

Dans son fonctionnement, le comité de patronage doit se conformer à un règlement élaboré par lui-même, mais que le préfet doit approuver. Le comité, dans sa première séance, nomme son président et son secrétaire, qui peuvent ne pas être un de ses membres. Il doit se réunir quatre fois par an au moins et en cas d'intervalle de plus de quatre mois entre ses sessions, l'initiative de la convoquer, s'il y a urgence, appartient au préfet.

B. — *Attributions et nature juridique.* — Les attributions du *comité de patronage et de prévoyance sociale* sont des plus vastes. Elles englobent, depuis la loi de 1906, dont une note publiée par le ministère du Travail le 15 mars 1907 a précisé les desiderata, « l'étude complète des problèmes d'épargne de crédit populaire, de mutualité, d'assurances et de retraites » (1).

Leurs attributions en matière d'habitations à bon marché sont elles-mêmes générales ou spéciales. Comme attributions générales, il pourra faire des enquêtes sur l'état

1. Note sur la mission du comités de patronage et de prévoyance sociale.

sanitaire des logements de sa circonscription, susciter et soutenir les initiatives des particuliers et des sociétés par des conférences de propagande ou en fournissant aux intéressés les plans, devis, modèles de statuts ou renseignements administratifs et législatifs dont ils peuvent avoir besoin. La note du ministère du Travail, à laquelle nous avons fait allusion, prévoit même des organisations de concours et des distributions de prix, ayant pour but d'exciter les constructeurs à l'entreprise d'habitations salubres, ou plus simplement de récompenser ceux dont les maisons se distinguent par la propreté et la salubrité. Il peut même intervenir pécuniairement pour aider les particuliers ou les sociétés. En somme, la loi et la note du ministère donnent aux comités un rôle presque illimité. On attendait beaucoup d'eux. On voulait que, grâce à eux, les questions de prévoyance sociale et d'habitations économiques soient perpétuellement posées et discutées à l'intérieur de chaque département devant les hommes les plus susceptibles de s'y intéresser et d'en essayer la solution. On espérait, qu'ils donneraient à la loi de 1906 la vie agissante et féconde que celle de 1894 n'avait pas connue.

Les comités ont aussi des attributions plus précises; ils doivent intervenir à chacun des moments importants de la mise en application de la loi. C'est à eux qu'il appartient, en effet, d'attester par un certificat la salubrité des maisons que leurs habitants veulent voir jouir des faveurs de la loi. Ce sont eux encore qui ont pour mission d'estimer la valeur d'une habitation à bon marché lorsque, par suite du décès de son propriétaire, il y a lieu de le faire, pour mettre fin aux contestations qui ont pu s'élever entre les héritiers. Ils doivent enfin, lorsqu'une société de construction ou de crédit a adopté des statuts s'éloignant des

statuts-types fixés par le ministère du Travail, donner leur avis sur ces statuts avant que leurs auteurs les soumettent à l'approbation définitive du ministère du Travail.

« Pour que le comité de patronage, disait M. Siegfried (1), puisse remplir le rôle social qui lui revient, il a besoin de disposer de ressources pécuniaires assez abondantes ; le dévouement au bien public de ses membres ne saurait suffire. Aussi, avons-nous cru indispensable d'attribuer à ce corps la *personnalité morale*, non pas entière, absolue, sans limite, mais cette personnalité réduite qui permet à un établissement de réaliser le but en vue duquel il a été créé. »

Ainsi les comités de patronage possèdent la personnalité civile, et il importe de préciser les avantages découlant pour eux de cette situation juridique ; ce qui était déjà important lorsqu'ils furent créés en 1894, le devint bien davantage quand leur rôle fut élargi par la loi de 1906.

Un groupement qui a la personnalité civile est un groupement qui peut être, pour son propre compte, débiteur, créancier, propriétaire capable d'ester en justice, qui peut enfin faire les mêmes actes juridiques qu'un individu.

En principe, les comités de patronage jouissent de toutes ces prérogatives. C'est ainsi : que leur créancier et leur débiteur sont distincts des créanciers et des débiteurs de leurs membres ; c'est ainsi qu'ils peuvent plaider comme demandeurs et défendeurs devant toutes les juridictions et sans avoir besoin d'une autorisation préalable (2). Dans ce cas, ils sont représentés par leur

1. Exposé du motif de la loi de 1894. *Journ. off.*, 1894, annexes,

2. Depuis la loi du 8 janvier 1905, les établissements publics, départementaux, sont soustraits à la nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture pour ester en justice.

président qui demande au groupement les pouvoirs nécessaires.

L'article 3 de la loi de 1906, qui reconnaît la personnalité civile aux comités de patronage, donne en même temps une portée pratique à ce privilège en leur attribuant la possibilité de se constituer un patrimoine. Ils peuvent recevoir des subventions de l'Etat, du département et des communes, ainsi que des dons et legs des particuliers.

Le patrimoine constitué de cette manière servira à faire face aux dépenses facultatives des comités (concours d'architecture, frais de propagande, encouragements pécuniaires) puisque leurs dépenses considérées comme nécessaires par la loi sont mises à la charge du département.

Jusqu'ici, nous nous sommes borné à déduire les conséquences attribuées à la personnalité civile ; mais la question se complique un peu à cause des délimitations apportées par la loi, et à cause du manque de précision de la terminologie.

D'après l'article 3, les comités du patronage peuvent recevoir des dons et des legs aux conditions prescrites par l'article 910 du Code civil. Cet article modifié par les articles 4 et 5 de la loi du 4 février 1901 a pour but d'indiquer les autorisations, qui doivent être demandées par les personnes morales pour l'acceptation des dons et legs : « Les *établissements publics* acceptent et refusent, sans autorisation de l'administration supérieure, les dons et legs qui leur sont faits sans charges, conditions ni affectations immobilières. Lorsque les dons et legs sont grevés de charges, conditions ou d'affectation immobilière, l'acceptation ou le refus est autorisé par arrêté du préfet, si le bénéficiaire a le caractère communal ou départemental

et par décret en Conseil d'Etat, s'il a le caractère national. »

Au contraire « l'acceptation des dons et legs faite aux établissements reconnus d'utilité publique, est autorisée par le préfet du département où est le siège de l'établissement. Toutefois, si la donation ou legs consiste en immeubles d'une valeur supérieure à 3.000 francs, l'autorisation est accordée par décret en Conseil d'Etat. »

Il importe donc de savoir si nos comités de patronage, sont des établissements publics ou des établissements d'utilité publique. L'article 2 de la loi de 1894 et l'article 3 de la loi de 1906 parlent d'établissements d'utilité publique. Mais on sait que le législateur ne possède pas en cette matière une terminologie bien fixée et qu'il faut se baser sur la nature des institutions, plutôt que sur les mots employés (1).

Faut-il envisager les comités de patronage comme des établissements privés (comparables à une société d'études, à un hôpital fondé par un philanthrope) ou comme des groupements fondés dans le but de servir d'organes à des services publics ? Toute la question est là. Mais comme la jurisprudence n'a pas encore été appelée à trancher cette difficulté, et comme les caractères qui distinguent les services publics des établissements privés créés dans un intérêt public sont loin de s'imposer avec évidence, les auteurs ne sont pas d'accord sur la solution.

C'est ainsi que M. Hauriou (2) attribue aux comités de

1. Le décret du 3 septembre 1851 qualifie des Chambres de commerce d'établissements d'utilité publique. Pourtant la Cour de cassation a déclaré que la terminologie était inexacte, et qu'elles constituaient des établissements publics (Cass., 28 octobre 1886, Dal. 86, 1. 436).

2. Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 507.

patronage le caractère d'établissement d'utilité publique, parce que leur patrimoine ressemble à un patrimoine privé, en ce sens que lors de la liquidation, il sera distribué à diverses sociétés qui sont, soit des établissements publics, soit simplement des établissements d'utilité publique (1).

Mais cet argument semble bien mince pour résoudre la question. Des comités créés comme des institutions obligatoires, dont tous les membres sont nommés par le conseil général et le préfet, dont les dépenses sont nécessairement mises à la charge du département et qui ont pour fonctions non pas seulement le patronage des habitations à bon marché, mais encore le développement de la prévoyance sociale, doivent être considérés comme les organes d'un service public. Il constitue donc des établissements publics (2). Il ne nous semble pas douteux que si la Cour de cassation était appelée à trancher cette question, elle interpréterait l'expression du législateur avec la même liberté qu'elle a fait pour les Chambres de commerce.

Par conséquent, en ce qui concerne l'acceptation des dons et legs, les comités de patronage sont soumis à l'article 4 et non à l'article 5 de la loi du 4 février 1901. Il faudrait en outre leur attribuer toutes les conséquences de leur qualité d'établissements publics, mais on en trouvera la liste dans les ouvrages de droit administratif (3), il suffisait à notre tâche de dégager le principe.

Des comités de patronage ont la personnalité civile des établissements publics. Mais cette personnalité n'est pas

1. Article 3 *in fine*.

2. V. Théodore Tissier, *Traité pratique et théorique des dons et legs aux établissements publics et d'utilité publique*, t. I, p. 351.

3. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e éd., p. 40 et 41.

illimitée. En ce qui concerne leur droit de posséder, la loi de 1906 les a soumis au même régime que les syndicats ouvriers créés par la loi du 21 mars 1884. « Les comités, dit l'article 3, ne peuvent avoir d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires à leur réunion. » Cette limitation, analogue à celle qui atteint les syndicats, entraînerait donc pour le comité, dans le cas où des immeubles leur seraient donnés ou légués, l'obligation de les vendre.

Une dernière attribution des comités de patronage que nous avons à citer est celle qui a trait à l'élaboration par eux d'un rapport annuel. Ce rapport « témoin de toutes leurs tentatives et de tous leurs efforts » est surtout intéressant en ce qu'il fournit les éléments de son travail au Conseil supérieur des habitations à bon marché, dont nous allons maintenant parler.

§ 2. — *Le Conseil supérieur des habitations à bon marché*

Le Conseil supérieur des habitations à bon marché est le rouage central, le pivot de toute l'organisation fixée par la loi en matière d'habitations à bon marché. Ce conseil créé par la loi de 1894 et réglementé par le décret du 20 février 1895, a aujourd'hui son fonctionnement et ses attributions fixées par l'article 14 de la loi de 1906 et par le décret du 10 janvier 1907 (1).

Il est composé de 45 membres, les uns de droit, les autres nommés par le ministre. Les premiers, au nombre de 6, sont les directeurs des différents services administratifs qu'intéresse la loi de 1906 : assurance et prévoyance sociale, Caisse des dépôts et consignations, con-

1. *Journ. off.*, 19 janvier 1907.

tributions directes, enregistrement, domaine et timbre, affaires civiles et du sceau, assistance et hygiène publique. Les seconds doivent sortir du Sénat, 5 ; de la Chambre, 8 ; du Conseil d'État, 2 ; du nombre des membres des sociétés de construction ou de crédit d'habitations à bon marché, des mutuelles d'épargne, de prévoyance, d'épargne et des syndicats professionnels, 7 ; des comités de patronage d'habitations à bon marché, 5 ; de l'Académie des sciences morales, 1 ; de l'Académie de médecine, 1 ; de l'Académie des Beaux-Arts, architecture, 1 ; de la Société française des habitations à bon marché, 1 ; de la Ligue nationale de prévoyance et de mutualité, 1 ; de la Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle, 1 ; de l'Institut des actuaires français, 1 ; quelques personnes doivent y être ajoutées, 5, à cause de leurs connaissances spéciales des questions de prévoyance, d'hygiène, de constructions et d'économie sociale. Tous sont nommés pour quatre ans et doivent se réunir, sous la présidence du ministre au moins une fois dans les quatre premiers mois de l'année.

La principale mission de ce conseil est de donner son avis sur les décrets pris par le gouvernement en exécution des lois sur les habitations à bon marché, et même, aux termes de l'article 3 du décret du 10 janvier 1907 « il s'occupe de toutes les questions concernant les logements économiques ». C'est d'ailleurs à la façon dont ce conseil a compris son rôle que l'on doit en partie les modifications apportées en 1906 à la loi de 1894 dont il a, depuis la mise en application, sans cesse souligné les imperfections.

Le Conseil supérieur intervient dans l'application de la loi en donnant son avis ; au sujet de la création des comités de patronage, de leur circonscription et du nombre de leurs membres ; sur la liquidation de l'actif des comités

de patronage disparus ; sur les statuts des sociétés d'habitations à bon marché.

Chaque année, avec les rapports des comités centralisés par lui, il adresse au Président de la République un rapport résumé sur l'état de la question des habitations. Ainsi, grâce à leurs travaux, se trouvent publiés dans des conditions d'authenticité certaine, les résultats de la loi de 1906 ; c'est à cette publication que nous avons emprunté d'ailleurs en grande partie les renseignements de notre chapitre II.

Pour la solution des affaires pressantes ou d'un intérêt secondaire, le Conseil supérieur choisit dans son sein un comité permanent de 12 membres. Ce comité instruit les questions à soumettre au conseil, supplée les comités de patronage quand ils omettent de délivrer les certificats de salubrité, donne son avis pour les souscriptions d'obligations ou d'actions, et sur les prêts consentis par les départements et communes en faveur des sociétés d'habitation.

SECTION II

FAVEURS DONNÉES PAR LA LOI A LA CONSTRUCTION DES HABITATIONS A BON MARCHÉ

Les faveurs de la loi de 1906 peuvent être réparties, pour faciliter notre étude en diverses séries.

§ 1. — *Facilités de crédit*

La première série de ces faveurs se ramène à des facilités de crédit ouvertes par la loi soit à des sociétés de crédit ou d'institution, soit à des particuliers ayant pour

désir d'améliorer un ou plusieurs logements économiques. D'après l'article 6 de la loi du 12 avril 1906 (reprenant en le complétant l'art. 6 de la loi de 1894) et d'après son article 16 (reprenant en le complétant l'art. 10 de la loi du 20 juillet 1895), les établissements de bienfaisance, les départements et communes, la Caisse des dépôts et consignations et enfin les caisses d'épargne sont autorisés, sous des conditions et dans des hypothèses diverses, à apporter leurs concours pécuniaires à l'entreprise d'immeubles à bon marché.

1° Par *établissements de bienfaisance*, nous entendons les « bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et les hôpitaux » énumérés par l'article 6 qui, tous, sont autorisés par lui avec approbation du préfet à dépenser eux-mêmes ou à prêter, dans la limite du cinquième de leur fortune totale, pour la construction d'immeubles à bon marché. Si la participation de ces établissements de bienfaisance à cette œuvre prend la forme de prêt, il faut noter que, d'après la rédaction restrictive de l'article 6, ces prêts ne pourront jamais être faits à des particuliers, mais uniquement à des sociétés ; sociétés pouvant avoir pour but, soit de construire elles-mêmes des maisons, soit de prêter les fonds réunis par elles à des particuliers ou à des sociétés voulant construire. Dans tous les cas, pour pouvoir emprunter aux établissements de bienfaisance, il faut que ces sociétés aient eu leurs statuts approuvés par le ministre du Travail, ce qui ne leur aura été possible que s'ils ont été calqués sur les statuts-types élaborés par ce ministère (art. 13).

2° *Les départements et communes* doivent, au remaniement de l'article 6 de la loi de 1894, en avril 1906, les pouvoirs qui sont aujourd'hui les leurs. Sous l'empire de

la loi de 1894, en effet, rien n'avait été prévu pour eux dans cet ordre d'idées. En 1902, le président du conseil, ministre de l'Intérieur, ayant été interrogé par le ministre du Commerce et de l'Industrie « sur le point de savoir si les assemblées départementales et communales pouvaient concourir au développement de l'œuvre des habitations à bon marché, et notamment si elles pouvaient être admises à garantir les obligations d'une société fondée en vue de cette œuvre » avait dû répondre négativement. Dans l'absence des textes, il avait appuyé son opinion sur diverses décisions par lesquelles, dans des hypothèses présentant quelque analogie avec celle des habitations à bon marché, le Conseil d'État avait défini en les limitant les pouvoirs des communes. Par exemple, il avait cité à son collègue une décision du 1^{er} février 1901, annulant une délibération du conseil municipal de Poitiers, qui avait voté une subvention de 9.500 francs en faveur d'une société coopérative de boulangerie, par le motif que, « s'il peut appartenir dans des circonstances exceptionnelles aux conseils municipaux de prendre des mesures en vue d'assurer l'alimentation publique, il n'existait pas dans l'espèce de circonstance pouvant justifier l'intervention de l'assemblée communale ». Or, terminait le ministre, s'il ne rentre pas dans les attributions des municipalités d'intervenir pour subvenir à l'alimentation des habitants, il ne paraît pas qu'elles puissent davantage intervenir pour leur procurer le logement, sauf bien entendu dans les circonstances calamiteuses qui justifieraient une dérogation aux règles ordinaires. « Si donc, le concours des départements et communes paraissait nécessaire au développement de l'œuvre, il devrait être spécialement prévu et autorisé par de nouvelles dispositions législatives. »

Le nouvel article 6 réalisa le vœu exprimé dans cette dernière phrase, dans ses paragraphes 2, 3 et 4. Il résulte de ces textes que la participation pécuniaire des départements et communes à l'œuvre des habitations, ne peut s'exercer qu'après certaines approbations et sous certaines formes (1).

Quelles approbations? Celles du ministre du Commerce et de l'Industrie et du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du comité permanent du Congrès supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera, pour ces affaires, le directeur de l'administration départementale et communale, au ministère de l'Intérieur.

Quant aux formes que doit prendre le concours financier des départements et communes, la loi du 12 avril 1906 en admet quatre.

1. Dès 1900, le Congrès International des habitations à bon marché tenu à Paris avait, en s'appuyant sur les exemples allemands, anglais, belges et suisses, réclamé pour les pouvoirs publics français un rôle plus important. « Les pouvoirs publics — affirme une de ses résolutions (à laquelle avaient adhéré pour la France les esprits les plus sages et les moins suspects de tentatives téméraires) (Strauss) — les pouvoirs publics ont un rôle exact et considérable à remplir dans le mouvement des habitations populaires : 1° Ayant la responsabilité de la salubrité générale, ils puisent dans cet ordre d'obligation des droits qui y correspondent ; 2° au regard de leurs agents, ils ont qualité comme patrons ou entrepreneurs pour leur procurer des habitations satisfaisant à certains exigences, et pour leur faciliter l'accession à la propriété de la maison de famille ; 3° en vertu de leurs fonctions générales d'action, l'évolution naturelle vers le progrès, ils peuvent promouvoir et soutenir les tentatives de l'association et de l'individu par un concours à modes variés, notamment, etc... ».

On peut se rendre compte de l'évolution des notions interventionnistes, en comparant ces « attendus » émis en 1902 par des hommes moins « avancés » généralement que les membres du Parlement de cette époque, des considérations par lesquelles le rapporteur de 1850 avait soutenu son projet.

Ce concours peut d'abord consister en prêts aux sociétés de construction et de crédit, en achat de leurs obligations ou actions. Ces prêts ne peuvent avoir lieu en actions, dit le paragraphe 2 de l'article 6, que « dans les conditions ci-dessus spécifiées » ; ce qui revient à soumettre ces prêts en actions aux mêmes conditions que les prêts des établissements de bienfaisance réglementés par le paragraphe 1(1). Deux conditions spéciales sont ensuite fixées pour les prêts (en obligations ou en actions) des départements et communes. La première est relative à cette approbation particulière du ministre du Commerce, après avis du comité permanent du Conseil supérieur, dont nous avons parlé. La seconde est relative aux maisons des sociétés auxquelles prêtent départements ou communes. « Il ne faut pas, dit le paragraphe 2 ou l'article 6, que ces maisons puissent être aliénées au-dessous du prix de revient ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 de ce prix. » Toutefois, le reste de ce paragraphe fait remarquer que, dans le calcul de ce prix de location, il n'y aura pas lieu de considérer les charges et notamment celles de l'amortissement.

La seconde forme de concours prévu par la loi pour les départements et communes, est l'apport de terrain ou de constructions aux sociétés sous réserve des approbations déjà signalées et à la condition que « la valeur attribuée à ces apports ne soit pas inférieure à leur valeur réelle établie par expertise ».

Cette dernière disposition a été introduite dans la loi

1. Ces conditions, nous l'avons indiqué, sont : l'approbation par le ministre du Travail des statuts des sociétés auxquelles prêtent les départements ou communes ; l'exclusion du prêt à des particuliers.

pour protéger les départements et communes, contre la tentation qui aurait pu leur venir d'abandonner à vil prix les terrains, leur venant par exemple d'un déplacement de champ de foire, pour faciliter sur cet emplacement des constructions d'immeubles à bon marché. Sa véritable raison d'être est de ne pas créer pour les communes des facilités d'intervention trop grandes et qui pouvaient gêner et décourager, par une concurrence trop favorisée, les entreprises des sociétés anonymes philanthropiques, ou des particuliers. Par là se manifeste le véritable esprit de la loi de 1906, encourager, et encourager seulement l'initiative privée. L'article 12 du règlement d'administration publique du 10 janvier 1907 a d'ailleurs pris une précaution décisive en fait à cet égard ; depuis lui, l'expert dans cette évaluation sera désigné par le préfet.

La troisième forme d'intervention prévue par la loi pour les départements et communes est « la cession de gré à gré de terrains et de constructions » aux sociétés, dans le cas où ne voulant pas devenir associés eux-mêmes, ils voudraient néanmoins leur être utiles. Cette cession de gré à gré est permise aux départements et communes dans des conditions dont il faut rapprocher la largeur, de l'étroitesse avec laquelle est réglementé l'apport d'immeubles par le département aux sociétés dont ils vont faire partie. En effet, la valeur d'un apport de terrain ou de construction doit être évalué réellement et par expert ; dans le cas de cession de gré à gré, au contraire, la seule condition de valabilité exigée est que le prix d'aliénation de ces immeubles « ne soit pas inférieur à la moitié de leur valeur établie par expertise » (art. 6, § 4). La cause de cette différence de régime a été expliquée par M. Strauss (discussion au Sénat du 20 mars 1906) par l'idée que s'il est peu gênant de permettre à une

commune de faire, une fois pour toutes, un sacrifice philanthropique sur la valeur de ses immeubles en terrain (cas de cession de gré à gré), il était équitable, au contraire, que dans le cas d'apport entraînant association d'une commune, cette commune dispose dans la société d'une autorité exactement proportionnelle à l'importance de sa souscription.

La quatrième forme d'intervention possible légalement pour les départements et communes, dans l'œuvre des habitations à bon marché (toujours et comme pour toutes les formes précédentes sous réserve de l'approbation ministérielle), est la garantie du dividende des actions ou de l'intérêt des obligations des sociétés de construction ou de crédit. C'était là, inauguré par la loi de 1906, un avantage assez considérable pour les sociétés dont s'agit. « Autant le capitaliste, en effet, autant le petit rentier est timoré pour apporter son argent à une industrie, à une exploitation nouvelle, quelque vif d'ailleurs que soit son intérêt pour elle, autant il est empressé à souscrire aux emprunts de l'État, des départements et des communes, et aux entreprises qu'ils garantissent. » (Strauss et Banlez.) Les législateurs de 1906, toujours pour protéger les départements et communes contre eux-mêmes, ont d'ailleurs apporté des réserves à cette garantie. Elle ne pourra, en effet, s'étendre que « jusqu'à 3 0/0 au maximum du dividende des actions ou de l'intérêt des obligations des sociétés, et pendant dix années au plus à compter de leur constitution » (art. 6, § 4).

Si nous comparons maintenant la situation faite par la loi aux départements et communes à celle faite par elle aux établissements de bienfaisance, ceux-ci nous apparaîtront privilégiés. Ils peuvent, en effet, construire eux-

mêmes, à leurs risques et périls, et sous les réserves analysées, des immeubles salubres et à bon marché. Les départements et communes ne le peuvent pas en France (1). Nous verrons dans quelles mesures ils l'ont fait, en étudiant la loi dans son application pratique.

Quant aux ressources dont parle sans plus s'expliquer le paragraphe 2 de l'article 6, signalons que d'après ses auteurs mêmes, cette formule ne vise pas seulement les sommes que « les départements et communes ont en caisse ou qu'ils peuvent se procurer aisément en aliénant des immeubles ou des rentes sur l'État, mais toutes celles qu'ils pourront se procurer par l'impôt ou, sous l'application des lois du 5 avril 1884 et du 7 avril 1902, par l'emprunt.

1. En Angleterre, au contraire (loi du 18 août 1890 pour codifier et amender les lois antérieures sur les habitations des artisans et journaliers et sur les logements des classes ouvrières. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1901), l'autorité locale préposée à la police sanitaire dans chaque district urbain et rural, le peut, sous la surveillance de l'autorité supérieure. En Allemagne, la circulaire ministérielle prussienne du 19 mars 1901 exhorte les préfets à faire agir les communes « pour l'amélioration des logements » dans des termes et avec des façons plus hardies, que jamais ministre français n'a su le faire. « Les communes, dit notamment cette circulaire, participeront à la construction de petits logements sains et à bon marché en accordant aux sociétés d'intérêt public et coopératives de constructions leur appui la plus efficace partout où la situation du logement est défectueuse. » Suivent les indications des différents modes à désigner aux communes pour ce but : garanties, prêts conçus plus libéralement qu'en France, achat par la commune en voie d'expansion des terrains de leur périphérie pour les enlever à la spéculation (ce qui est bien d'après l'idée de la circulaire un acte de politique foncière rationnelle des communes) et les réserver soit pour des constructions directes par les communes, soit pour des aliénations prudentes. (*Habitations ouvrières et les pouvoirs publics en Allemagne*. Éd. Furster. Berger-Levrault.)

Pour en finir avec le rôle attribué par la loi du 12 avril 1906 aux départements et communes dans l'œuvre des habitations à bon marché, rappelons que cette loi, par son article 3, les autorise à donner des subventions aux comités de patronage. Ces comités, à leur tour, peuvent reverser ces subventions aux sociétés de construction, et peut-être en meilleure connaissance de cause que les départements ou communes; le rôle de bienfaiteurs de ces derniers, quoique soumis à des procédés indirects, paraît donc en fait exclusivement limité par l'état de leurs finances et leur générosité.

3° La *Caisse des dépôts et consignations* a été autorisée par le dernier paragraphe de l'article 6 de la loi de 1906 (reproduction fidèle du même paragraphe de la loi de 1894), à « employer jusqu'à concurrence du cinquième le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit » visées par le même article. On sait que la Caisse des dépôts et consignations est un « établissement autonome qui fonctionne avec la garantie de l'Etat, qui reçoit et qui, s'il y a lieu, fait valoir dans des conditions de sécurité présumées absolues, les dépôts qui lui sont confiés » (1). Entre autres gérance des dépôts à elle confiés, une des plus importantes est, depuis 1837, celle du dépôt des caisses d'épargne. Les sommes apportées par la petite épargne dans ces caisses (caisses privées ou caisses nationales) sont en effet reversées par elle à la Caisse des dépôts et consignations qui les emploiera, sous réserve des sommes nécessaires pour le service des remboursements, en placements dits de tout repos (valeurs de l'État ou

1. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*.

jouissant de la garantie de l'État, obligations négociables et entièrement libérées, des départements, des communes, des Chambres de commerce, obligations foncières et communales du Crédit foncier). Mais le revenu des placements ainsi opérés par la Caisse des dépôts étant toujours supérieur à l'intérêt qu'elle verse aux caisses d'épargne, il en résulte un bénéfice. C'est ce bénéfice, y étant joints les bénéfices de son propre placement, qui constitue le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne visé par le dernier paragraphe de l'article 6, le fonds dont l'emploi est autorisé par lui jusqu'à concurrence du cinquième en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit.

Ce n'est que depuis 1906 que la Caisse des dépôts et consignations a consenti à se servir de la possibilité à elle ouverte par la loi de 1894. Ses directeurs, en effet, ne voulurent consentir d'abord à un tel emploi des fonds à eux confiés, qu'en s'en faisant garantir le caractère sérieux par le moyen d'une société de crédit destinée à leur servir d'intermédiaire responsable dans leurs opérations avec les sociétés de constructions ou de crédit visées par l'article 6. Pour tenir ce rôle d'intermédiaire, une société de crédit avait été alors instituée rue Lavoisier, au siège de la Société française des habitations à bon marché. Cette société, payant à la Caisse des dépôts et consignations 2 0/0 pour les sommes à elle avancées et les prêtant à 3 0/0 aux sociétés de constructions et de crédit pouvait, grâce au capital constitué par cette différence, faire face à des dépenses administratives et répondre à la Caisse des dépôts de la sécurité de ces prêts. D'après un rapport annuel au Conseil supérieur des habitations à bon marché, cette société de crédit avait, au 31 décembre 1905, consenti 75 prêts à 38 sociétés

et pour une somme totale de 4.504.100 francs. Nous reviendrons, d'ailleurs, là-dessus au cours du chapitre suivant, en étudiant les effets de la loi de 1906. Aujourd'hui, la Caisse des dépôts n'est plus aussi exigeante. Elle a enfin consenti à prêter directement aux sociétés de constructions et de crédit. Mais ce faisant, elle a élevé son taux d'intérêt de 2 0/0 à 3 0/0 et même à 3,25 0/0 si la société emprunteuse n'a pas « la moitié des sommes dues par les acquéreurs de maisons individuelles, couvertes par des contrats d'assurance temporaire souscrits auprès de la société d'assurance en cas de décès, au bénéfice de la société, et si elle n'a pas limité à 3,25 0/0, au maximum, tout dividende à servir à ses actionnaires ». Les sociétés emprunteuses se trouvent donc, en fait, depuis que la Caisse des dépôts et consignations s'est décidée à entrer en relations directes avec elles, dans une situation moins bonne que du temps où elles ne le faisaient qu'avec le concours de la Société de crédit de la rue Lavoisier. Cette société de crédit, en effet, leur avançait des fonds à 3 0/0 en les autorisant à donner à leurs actionnaires le 4 0/0. La raison d'être de cette aggravation de précautions paraît résider d'abord dans le désir de la Caisse des dépôts et consignations de contraindre à l'assurance en cas de décès les sociétés puis, dans son souci de voir les sociétés prélever sur leurs fonds, plutôt pour se constituer une réserve (susceptible de garantir leurs emprunts) que pour donner des dividendes relativement élevés à leurs actionnaires.

4° *Les caisses d'épargne* en vertu de l'article 16 de la loi du 12 avril ont vu étendre : 1° « aux actions des sociétés visées par l'article 6 » et 2° « à des prêts hypothécaires amortissables par annuités au profit de particuliers désireux d'acquérir ou de construire des habitations à bon marché

dans les termes de la présente loi », les emplois en valeurs locales que leur avait permis l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895. Une circulaire ministérielle du 27 février 1907 a caractérisé le rôle attribué aux caisses d'épargne dans l'œuvre des habitations à bon marché, d'abord par la loi du 20 juillet 1895, ensuite par celle de 1906 et en a précisé les conditions. « En vertu de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895, les emplois que les caisses d'épargne pouvaient faire de la totalité du revenu de leur fortune personnelle et du cinquième du capital de cette fortune, étaient restreints en matière d'habitations à bon marché à l'acquisition ou construction de ces habitations, aux prêts hypothécaires aux sociétés de constructions existant dans le département ou aux sociétés de crédit qui ne les construisant pas elles-mêmes, ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction, et enfin, aux obligations de ces sociétés. L'article 16 de la loi du 12 avril 1906 a étendu tout d'abord les facultés d'emplois de fonds ainsi prévus pour les habitations à bon marché; désormais, les caisses d'épargne pourront : a) acquérir des actions de sociétés de construction ou de crédit mais sous une double réserve : les actions acquises devront être entièrement libérées ; de plus, leur montant ne pourra dépasser les deux tiers du capital social ; b) consentir des prêts hypothécaires amortissables par annuité à des particuliers désireux d'acquérir ou de construire des habitations dans les termes de la loi (1) ».

1. Notons que la fortune personnelle des caisses d'épargne à laquelle fait allusion la circulaire, est alimentée par : 1° les bénéfices réalisés par les caisses sur les livrets des déposants ; 2° la dotation proprement dite des caisses d'épargne et les dons et legs qui pourraient leur être faits ; 3° les revenus de ces fonds eux-

Si nous rapprochons les possibilités du concours pécuniaire ainsi ouvertes aux caisses d'épargne de celles ouvertes aussi aux Caisse des dépôts et établissements de bienfaisance, nous voyons que, sur ces derniers, les caisses d'épargne ont l'avantage de pouvoir prêter à des particuliers et que, en outre, elle peuvent construire elles-mêmes des habitations à bon marché, faculté accordée aux établissements de bienfaisance mais refusée aux départements et communes. En somme, elles sont appelées par la loi de 1906 et plus encore par celle de 1908, à jouer un rôle important dans l'œuvre nationale de l'assainissement des logements modestes. Sur elles des espérances plus grandes avaient été fondées que sur les autres établissements sus-énoncés. Les causes de ces espérances ont été fort heureusement résumées par la circulaire ministérielle du 10 mars 1877.

« Connaissant exactement la situation des localités, disait cette circulaire, se trouvant en contact direct avec une clientèle de déposants dans laquelle se recrutaient vraisemblablement les futurs acquéreurs ou locataires des maisons à bon marché, rapprochés par leurs relations

mêmes. On voit que les fonds déposés par les particuliers dans les caisses d'épargne sont à l'abri et ne pourront jamais être employés par les caisses à favoriser les constructions d'immeubles. Tous ces fonds, sont en effet versés (déduction faite de la réserve destinée aux remboursements) à la Caisse de dépôts et consignations qui les emploie, nous l'avons déjà indiqué, en valeurs de tout repos. Ce n'est point donc, en qualité de gérantes des fonds de la petite épargne, mais comme administratrices de leur propre fortune que les caisses interviennent ici. Peut-être, d'ailleurs, la petite épargne risquerait-elle moins si, résolument, les caisses l'employaient sur place en un placement immobilier au lieu d'acheter pour elle des valeurs d'État, de département, de commune, de crédit foncier toujours susceptibles d'être dépréciées par quelque bouleversement de politique intérieure ou extérieure.

administratives ou personnelles de ceux qui pourraient utilement provoquer et mener à bien la création de sociétés de construction, les administrateurs des caisses d'épargne sont mieux placés que quiconque, pour susciter ou soutenir les premières tentatives et pour faciliter, par des prêts sagement consentis, la réalisation des projets correspondant à des besoins avérés. »

Nous verrons en étudiant la loi de 1906 dans ses résultats ce qui s'est pratiquement réalisé de ces légitimes espoirs.

§ 2. — *Immunités fiscales*

La seconde série des faveurs accordées par la loi de 1906 aux constructeurs et habitants des immeubles économiques salubres se ramène à un ensemble d'immunités fiscales établies par elle pour les propriétaires d'habitations à bon marché et pour les sociétés de construction ou de crédit.

Ces immunités portent :

- 1° Sur les contributions directes et les taxes assimilées ;
- 2° Sur les droits de timbres et d'enregistrement ;
- 3° Sur la patente et l'impôt sur le revenu des actions, parts d'intérêts et obligations de société.

Reprenons, pour les étudier successivement, ces diverses immunités dues à cette tendance qu'ont les législateurs modernes à exonérer temporairement certaines entreprises, auxquelles ils désirent voir les particuliers se livrer, des impôts qui devraient régulièrement les frapper (1).

1. Voir, par exemple, la loi du 3 frimaire an VII, relative au dessèchement des marais et à la mise en culture de certains terrains vagues ; la loi du 4 avril 1862 sur la conservation des terrains boisés en montagne, etc.

Déjà, la loi du 30 novembre 1894 avait exempté de l'impôt foncier et de l'impôt des portes et fenêtres, pour une durée de cinq ans, les habitations à bon marché; et, d'ailleurs, d'une façon générale, toutes les constructions nouvelles sont d'office dispensées de l'impôt foncier pendant deux ans (art. 88, loi du 3 frimaire an VII, et art. 9, loi du 30 août 1890). L'expérience avait montré que la disposition de la loi de 1894 était insuffisante. Il fallait faire davantage et mieux. Le législateur de 1906 s'y employa en modifiant les articles 9, 10, 11, 12 et 13 de la loi du 30 novembre 1894 par les articles 9 à 12 de la loi nouvelle.

1° D'abord, les habitations auxquelles se rapporte la loi de 1906 sont dispensées d'acquitter les *contributions foncières* et des *portes et fenêtres* et la taxe des *biens de mainmorte*.

a) La contribution foncière des propriétés bâties frappe ces propriétés d'un impôt de 3,20 0/0 de leur valeur locative, déterminée suivant certaines règles à laquelle sont ajoutés les centimes additionnels généraux départementaux et communaux; la contribution des portes et fenêtres réglée par des tarifs compliqués a été établie par la loi du 4 frimaire an VII; elle s'applique aux portes et fenêtres des bâtiments et usines, donnant sur les rues, cours et jardins qui font partie du territoire français.

C'est là, soit dit en passant, un impôt des plus critiquables, puisqu'il semble donner une prime aux logements insalubres et peu hygiéniques par manque d'air et de lumière.

C'est l'article 9 de la loi de 1906 qui affranchit de ces deux impôts les habitations individuelles ou collectives remplissant les conditions de l'article 5 de la même loi : il faut que leur valeur locative ne dépasse pas un certain

chiffre et que le comité de patronage en ait reconnu la salubrité, mais il importe peu que les habitations aient été édifiées par une société ou par de simples particuliers. Bien entendu, cette exonération porte tant sur le principal que sur les centimes additionnels de l'impôt. Mais, comme il faut interpréter strictement l'article 9, on doit refuser d'étendre son bénéfice aux cours et jardins, de même qu'au sol dans lequel est bâtie la maison, lesquels continueront à être grevés de l'impôt foncier sur la propriété non-bâtie (1) ; les travaux préparatoires de la loi de 1906, comme le décret du 10 janvier 1907, montrent qu'il ne pourrait en être autrement sans contrevenir aux intentions formelles du législateur. Mais, en retour, la valeur du jardin ou de la cour ne pourra rentrer en ligne de compte pour déterminer la valeur locative qui doit servir d'assiette à l'impôt foncier : les jardins ouvriers sont, d'ailleurs, soumis aujourd'hui à une réglementation spéciale et traités par le législateur avec une faveur toute particulière.

Notons, en outre, que conformément aux déclarations explicites du commissaire du gouvernement, les maisons édifiées depuis la promulgation de la loi de 1906 sont seules à bénéficier de son article 9, à l'exclusion de toutes celles bâties sous le régime de la loi de 1894 quand même elles répondraient aux exigences du nouveau texte.

La durée de l'exemption dont nous venons de préciser ainsi le champ d'application est de douze ans depuis l'achèvement de la maison ; cet achèvement se détermine selon les mêmes règles que lorsqu'il s'agit de fixer

1. Cf. la distinction faite par la loi du 8 août 1890 entre les contributions des propriétés bâties et non-bâties.

le point de départ de l'exemption de deux ans accordée par la loi du 3 frimaire an VII. Plusieurs arrêtés du Conseil d'État (1) ont décidé qu'il était nécessaire, pour qu'il y ait achèvement, que tous les travaux indispensables pour rendre la maison habitable aient été faits : c'est-à-dire, que les murs aient été crépis, le carrelage et les cloisons posés, les portes et fenêtres en place, etc. C'est du premier janvier de l'année suivant celle de l'achèvement que courra le délai de douze ans, passé lequel, l'habitation sera soumise au droit commun ; ainsi, supposons qu'une maison soit achevée le 1^{er} avril 1910, le délai commencera à courir le 1^{er} janvier 1911 et la maison devra acquitter l'impôt à partir du 1^{er} janvier 1923. Bien entendu, si l'habitation était l'objet de transformations telles que sa valeur devienne supérieure au maximum légal, son exonération cesserait immédiatement ; mais une plus-value, si considérable soit-elle, provenant de l'exécution de travaux publics ou de faits économiques, n'aurait nullement pour effet de mettre fin à l'exonération, car l'immeuble conserverait son caractère. Si les transformations ou agrandissements n'augmentaient pas sensiblement la valeur de l'immeuble, il faudrait, pour continuer à jouir de l'immunité fiscale, obtenir du maire un certificat de salubrité constatant que ses transformations n'ont pas méconnu les règles d'hygiène, dont l'observation est prescrite.

L'accomplissement de quelques formalités est nécessaire pour obtenir l'exemption d'impôt de l'article 9. Ce texte les indique lui-même, en renvoyant au paragraphe 3 de la loi du

1. 8 avril 1840, 24 juin 1840, 23 novembre 1843, 5 avril 1889. — Cf. *Dictionnaire de l'administration française* de Maurice Bloch, 4^e édit., p. 789.

8 août 1890, relative aux réclamations pour décharge ou réduction de contribution directe; l'article 59 du décret du 10 janvier 1907 en a ajouté de nouvelles. Voici l'ensemble de ces formalités : Une déclaration devra être faite à la mairie de la commune où le bâtiment a été édifié, dans les quatre mois de l'ouverture des travaux. Cette déclaration mentionnera que l'habitation est destinée à des personnes peu fortunées. Puis, dans le troisième mois de l'achèvement, il faudra produire le certificat de salubrité délivré par le patronage de la circonscription. La demande sera introduite par l'administration des contributions directes, et si le directeur conclut à son admission, le Conseil de préfecture statuera ; si le directeur est au contraire d'avis de repousser la demande, l'intéressé pourra réclamer une expertise, après laquelle le conseil de préfecture sera appelé à se prononcer. Son arrêté pourra toujours être déféré au Conseil d'État.

b) La taxe de biens de mainmorte est un impôt assis sur les établissements publics ou privés qui ne sont qu'exceptionnellement l'objet d'une mutation entre vifs et jamais d'une mutation à cause de décès, puisqu'il s'agit de personnes morales qui ne meurent point. Cette taxe créée par la loi du 20 février 1849 représente donc les droits de mutation entre vifs et par décès, impôts très lourds auxquels sont assujettis les immeubles des particuliers ; elle grève ceux qui appartiennent aux départements, communes et sociétés de toutes sortes. Le montant de cette taxe est ainsi établi : 0 fr. 70 par franc du principal de la contribution foncière de propriétés non-bâties et 1 fr. 25 par franc du principal de la contribution foncière des propriétés bâties avec augmentation de deux décimes et demi. Les sociétés anonymes y sont soumises d'une manière générale, sauf

cependant celles qui ont pour but de construire et de vendre des maisons à bon marché puisque précisément, destinées qu'elles sont à être vendues, ces maisons ne pourront constituer un bien de mainmorte. Déjà la loi du 29 décembre 1875 exemptait de la taxe dont il s'agit les sociétés dont l'objet exclusif était l'achat et la vente d'immeubles. C'est pourquoi l'article 9 de la loi de 1894 avait tout naturellement agi de même en faveur des sociétés ayant pour objet exclusif la construction et la vente de maisons à bon marché.

Lors du vote de l'article 2 de la loi de finances du 31 mars 1903 n'exemptant de la taxe de mainmorte que les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite simple, il fut expressément déclaré, que les sociétés d'habitations à bon marché continueraient à jouir de l'immunité qui leur avait été précédemment accordée, et cependant certains contrôleurs des contributions directes avaient émis la prétention de faire acquitter la taxe par ces sociétés. La loi de 1906 a heureusement pris le soin de rééditer la disposition réelle et formelle de la loi de 1894.

Il en résulte, que les sociétés qui se proposent de construire ou de vendre des habitations à bon marché sont dispensées de la taxe de mainmorte, quelle que soit leur forme et qu'elles soient en nom collectif, en commandite, ou qu'elles aient revêtu une des formes de la loi de 1867, l'exemption devra porter sur la maison, le sol, la cour et le jardin attenant. La dispense durera tant que l'habitation ne sera pas mise en location ou en exploitation par la société, sinon, elle constituerait un bien de mainmorte soumis à la règle commune.

La durée de la dispense est de douze années comptées de la même manière que lorsqu'il s'agit de la dispense de

contribution foncière. Cependant, si l'habitant de la maison à bon marché ne s'en est point vu encore transférer la propriété avant l'écoulement de ce délai, parce qu'il n'a pas pu achever d'en payer le prix à une société coopérative de construction (car ce n'est qu'après paiement intégral de ce prix que ces sociétés consentent à transférer la propriété à l'acquéreur et ceci par mesure de prudence), la maison continuera néanmoins à être dispensée de la taxe de mainmorte conformément au rapport déposé à la Chambre des députés par M. Jules Siegfried. On a voulu par là encourager les ventes par annuités propres à permettre l'accession des citoyens peu fortunés à la propriété.

2° Une seconde immunité fiscale porte sur certains droits de timbre et d'enregistrement qui ne laisseraient pas d'être excessivement onéreux si l'on s'en tenait à l'application du droit commun.

En effet, l'acquisition d'un immeuble entraîne le versement au Trésor d'un droit de mutation fort élevé puisqu'il se monte actuellement à 7 0/0 de la valeur de l'immeuble, après avoir été pendant longtemps de 5,50 0/0. Le paiement du droit de mutation doit en outre être effectué dans un bref délai et en un seul versement sous peine de lourdes amendes. Ces frais excessifs et auxquels viennent s'ajouter ceux de la rédaction d'un acte notarié toujours utile et parfois indispensable, font reculer souvent ceux qui se proposent d'acheter un immeuble. C'est pourquoi l'article 10 de la loi de 1906, que nous commenterons d'ailleurs brièvement parce qu'il est très clair et que la lecture en est suffisante, est venu apporter certaines facilités aux acquéreurs d'immeubles remplissant les conditions exigées pour rentrer dans la catégorie des maisons protégées par la loi de 1894 et la loi nouvelle.

Ce n'est pas, malgré les efforts de M. Siegfried, que le quantum si onéreux des droits de mutation ait été abaissé ; mais au lieu d'en exiger le versement immédiat, on a permis qu'il soit opéré par versement annuel de fraction des droits dus, à condition que le paiement de l'habitation soit fait par annuité et n'ait pas lieu au comptant. Le débiteur du droit de mutation pourra donc diviser ce droit en annuités dont le nombre sera au plus égal aux annuités représentatives de prix d'achat, mais sans toutefois pouvoir dépasser le maximum de cinq.

On le voit, la faveur est assez mince. Elle est loin d'équivaloir la remise de 50 0/0 de droit accordé en Belgique à l'ouvrier qui veut devenir propriétaire d'une petite maison. L'état de nos finances s'est, paraît-il, opposé à un aussi grand sacrifice.

Notons d'ailleurs que le législateur de 1906 a presque exactement reproduit à ce propos l'article 10 de la loi de 1894 ; la lecture comparative des deux textes ne laisse apparaître que des modifications de détail.

D'autres immunités ou faveurs fiscales ont été accordées avec, heureusement, plus de largeur aux sociétés qui ont pour but de faciliter l'achat ou la construction de maisons à bon marché. Déjà la loi de 1894 leur avait accordé certains avantages qui ont été sensiblement augmentés par le législateur de 1906. Ces avantages de plusieurs sortes sont énumérés par l'article 11 de la loi.

a) D'abord, les actes constitutifs des sociétés de construction et de crédit dont les statuts sont approuvés par le ministre du Travail, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis ; ces deux faveurs sont même accordées à titre provisoire, avant que l'approbation du ministre ait été

obtenue : le droit, bien entendu, deviendrait ultérieurement exigible en cas de refus. Il est donc loisible aux fondateurs de ces sociétés de construire la société d'abord, de solliciter ensuite l'autorisation ministérielle, ou bien de commencer par obtenir celle-ci et rédiger ensuite les actes constitutifs ; mais il faudrait alors procéder à la fondation régulière de la société au plus tard dans le délai de six mois. L'administration de l'enregistrement a publié, à ce propos, plusieurs circulaires desquelles il résulte en outre que pour bénéficier de la gratuité, les actes dont il vient d'être question ne contiendront ni obligation, ni libération, ni transmission de biens meubles ou immeubles entre les associés ou autres personnes. Peu importent les modalités de ces sociétés, pourvu que les statuts en soient, par la suite, ou en aient été approuvés.

b) En second lieu, et c'est une innovation de la loi de 1906, les titres d'action des sociétés d'habitations à bon marché sont dispensés du droit du timbre de même que les titres d'obligations négociables de ces sociétés ; on sait que ces titres sont assujettis au timbre proportionnel de 0,50 par 100 francs de capital nominal si la durée de la société n'excède pas vingt ans et de 1 0/0 si elle dépasse ce délai ; aux termes de l'article 14 de la loi du 5 juin 1850, avec faculté, pour les sociétés, suivant l'article 22 de se libérer par abonnement moyennant, pendant toute la durée de la société, le paiement d'un droit annuel de 0,05 0/0 du capital nominal de chaque titre. Ajoutons que ces divers droits ont été augmentés de divers décimes par des lois postérieures. La loi de 1894, au contraire, a déclaré en termes exprès que les sociétés d'habitations à bon marché resteraient soumises au droit commun en ce qui concerne les droits de timbre. On voit que ces droits sont suffisamment

élevés pour que la dispense de les acquitter soit appréciable et salutaire.

c) Mais nos sociétés continuent à être astreintes au paiement du timbre de quittance de 0,10 exigé par la loi du 28 août 1871, article 18. Ce droit fiscal est bien connu et il est inutile de s'y appesantir.

3° *Une troisième immunité fiscale* est édictée pour encourager l'œuvre des maisons économiques salubres par l'article 12 de la loi de 1906 qui dispense ces mêmes sociétés des droits de patente et de *l'impôt sur le revenu* attribués aux actions, parts d'intérêts et obligations des sociétés. En ce qui concerne la dispense de la patente, cette immunité avait été déjà accordée par le législateur de 1894 (art. 13); c'est que la patente est destinée à atteindre le bénéfice réalisé dans le commerce et l'industrie, tandis que les sociétés d'habitations à bon marché, n'étant pas des entreprises de spéculations, ne sont nullement destinées à produire des bénéfices. L'exemption de la patente s'imposait donc.

Quant à l'exemption de l'impôt sur le revenu, elle était aussi admise par l'article 13 de la loi de 1894, mais avec certaines restrictions assez gênantes que le législateur de 1906 a cru bon, à juste titre, de ne pas reproduire. L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, institué par la loi du 29 juin 1872, est assez lourd puisqu'il a été porté à 4 0/0 du revenu distribué depuis le 1^{er} janvier 1891. Afin de permettre aux sociétés d'habitations à bon marché de s'assurer plus facilement des capitaux, la loi de 1894 avait exonéré de l'impôt sur le revenu les actions de ces sociétés dont la forme était nominative et en outre, à condition que leur titulaire ne soit pas propriétaire d'actions de la société pour une valeur supérieure à 2.000 francs

C'était certainement encourager les petites souscriptions, mais aussi écarter les grosses dont, bien entendu, les sociétés ont le plus besoin pour réussir dans leur entreprises. De plus, la loi de 1894 ne parlait aucunement des obligations. Il a été remédié en 1906 à ces inconvénients puisque le nouveau texte supprime la nécessité de la forme nominative, la limitation à un maximum et étend ses faveurs aux obligations. Depuis lors, l'immunité est générale et constitue une faveur très profitable aux sociétés, faveur très susceptible d'accroître le nombre des capitalistes qui voudront venir en aide à leur œuvre humanitaire.

Il y a lieu néanmoins de regretter que le droit de transmission de 0,50 0/0 de la valeur du titre, frappant les valeurs mobilières, objet d'une mutation de propriété ou d'une conversion, lorsque ces valeurs sont nominatives, les titres au porteur étant soumis à une taxe annuelle de 0,20 0/0 de la valeur du titre, continue à être perçu comme cette taxe elle-même sur les actions des sociétés d'habitation. C'eût été le complément logique des immunités accordées par l'article 12 de la loi de 1906.

§ 3. — *Dérogations aux lois civiles*

Une troisième catégorie des faveurs par lesquelles la loi de 1906 encourage l'habitation saine et économique est constituée par *les dérogations qu'elle apporte aux lois civiles*.

A côté des facilités de crédit et des immunités fiscales que nous venons de dire avoir été accordées aux sociétés d'habitations à bon marché, aux acquéreurs et aux habitants de ces maisons, le législateur devait en effet se préoccuper de ce qui allait se passer au décès de ces acqué-

reurs et songer aux inconvénients innombrables, en cette matière, de notre régime successoral de droit commun. Il a donc apporté à ce droit commun des dispositions assez considérables, ou plutôt il a reproduit celles déjà admises en 1894.

Conformément aux dispositions de notre Code civil, dont les tendances au morcellement des héritages et à l'éparpillement des propriétés ont été si souvent analysées et critiquées, lorsque le propriétaire d'une maison quelconque meurt, l'un quelconque des héritiers peut provoquer le partage de ses biens ; partage qui devra se faire judiciairement si l'accord ne règne pas entre tous les héritiers du défunt ou si l'un d'eux est mineur ou interdit ; ces immeubles, en conséquence, devront être vendus selon les formes réglées par le Code de procédure civile, c'est-à-dire à la barre du tribunal, aux enchères publiques. Mille fois on a déclaré ce système désastreux par les complications, les dépenses qu'il entraîne et le risque d'être détruit qu'il fait courir à tout foyer familial, lorsque meure le père qui souvent a mis toute sa peine et tous ses soins à l'édifier.

Heureusement, la tendance du législateur moderne est de réagir contre une législation répondant à un individualisme excessif et aujourd'hui condamné. Les lois du 30 novembre 1894 et du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché en sont une preuve. Leur auteur a compris que, pour que son œuvre ne soit pas vaine, il fallait sur ce point s'écarter du droit commun. Aussi ces lois permettent-elles le maintien de l'indivision contre le gré de l'un des héritiers d'abord, et ensuite l'attribution sans recourir aux formalités longues et coûteuses de la licitation judiciaire, de la maison à un des héritiers.

La loi de 1894 avait déjà réalisé la réforme que le législateur de 1906 n'eut qu'à compléter et perfectionner. Les innovations de ce dernier profitent au conjoint survivant qui, comme un héritier ordinaire, pourra faire prolonger l'indivision pendant une durée indéterminée, alors qu'auparavant il ne pouvait aller au delà d'un délai de cinq ans.

Tel est l'objet des articles 8 des deux lois que nous venons de citer ; grâce à lui, outre que des frais considérables seront épargnés aux héritiers, la famille pourra conserver sa maison ; l'un des enfants mal inspiré ou mal conseillé ne pourra plus obliger le survivant de ses père et mère et ses frères et sœurs plus jeunes que lui à quitter immédiatement le toit familial, peut-être avec le risque de n'en plus trouver d'autre.

Nous devons insister quelque peu sur la disposition de ce texte salubre et unanimement approuvé par ceux qui s'intéressent aux problèmes sociaux.

Disons d'abord que pour que l'article 8 soit applicable, il faut que la maison soit destinée à l'habitation individuelle. Il faut bien, bien entendu, qu'elle soit d'une salubrité constatée dans les conditions ordinaires. Sa valeur locative avec les dépendances ne doit pas excéder un certain chiffre. Enfin lors du décès, il est nécessaire qu'elle soit habitée par le constructeur ou l'acquéreur, son conjoint ou l'un de ses enfants. Lorsque ces conditions seront remplies, on pourra ne pas tenir compte du fameux article 815 du Code civil. « Nul ne peut être contraint de rester dans l'indivision... » Et à la demande d'un des héritiers du défunt ou d'un conjoint survivant, l'indivision sera maintenue malgré l'opposition d'un des héritiers. Mais il faut distinguer les deux hypothèses suivantes :

1° Si le conjoint survivant est copropriétaire de la mai-

son au moins pour moitié et l'habite au moment du décès, il pourra obtenir le maintien de l'indivision pour une période de cinq ans à partir du décès renouvelable pour cinq nouvelles années et ainsi de suite jusqu'à son propre décès ;

2° Si les conditions précédentes ne sont pas remplies et si en outre le défunt laisse des descendants, il faut établir une sous-distinction :

a) Tous les descendants sont-ils majeurs ? Il suffira de la volonté de l'un d'eux ou du conjoint pour faire maintenir l'indivision pendant cinq années à dater du décès ;

b) Y a-t-il des mineurs parmi les descendants ? L'indivision pourra alors être continuée pendant cinq années à partir de la majorité de l'aîné des mineurs, mais sa durée totale ne pourra jamais excéder dix ans.

Le maintien de l'indivision, nous y reviendrons tout à l'heure, devra être prononcé par le juge de paix à la demande de l'intéressé ; mais il faudra que celui-ci se soit mis d'accord sur le chiffre d'une indemnité avec les cohéritiers évincés ou, en cas de désaccord entre eux, que ce chiffre ait paru suffisant au magistrat. Mais, si celui-ci se refuse à prononcer le maintien de l'indivision, comme il y a là acte de juridiction gracieuse de sa part, aucune voie de recours ne sera ouverte contre sa décision ; tandis que, s'il en ordonne le maintien, comme les intéressés peuvent contester qu'il ait exactement appliqué la loi dont les conditions peuvent ne pas se trouver remplies, on se trouve en présence d'une sentence contentieuse susceptible des voies de recours ordinaires et de droit commun.

Quant aux créanciers qui voudraient intervenir, le juge de paix n'a pas à faire état de leurs dires, puisque le maintien de l'indivision ne saurait en quoi que ce soit léser

leurs droits. Ils seront toujours libres d'ailleurs de s'adresser à un tribunal civil.

Nous avons observé que les lois de 1894 et de 1906 permettaient d'éviter, le cas échéant, les formalités du partage judiciaire en ce qui concerne l'attribution de la maison à bon marché : c'est le deuxième but de l'article 8 de ces deux lois : grâce à ce texte, l'un des indivisaires pourra devenir propriétaire en droit de l'habitation à bon marché, encore que parmi les autres indivisaires il se trouve quelque mineur ou quelque interdit et quel que soit le désaccord régnant entre les parties.

Voici quelles conditions il devra remplir et quelles formalités lui seront obligatoires pour y parvenir.

L'héritier ou le conjoint survivant qui désirera demeurer propriétaire de la maison à bon marché devra déposer, à cet effet, une demande d'attribution : si plusieurs se trouvent dans cette intention on devra donner de préférence satisfaction à celui que le défunt aura désigné et à défaut de choix à l'époux survivant s'il est copropriétaire d'au moins moitié de la maison ; ces deux alternatives écartées, la majorité des intéressés décidera et si aucune majorité ne peut se former on aura recours à la voie du sort. Lorsqu'une demande d'attribution est en concurrence avec une demande en maintien d'indivision c'est à la première que le législateur a décidé qu'il fallait donner satisfaction. Notons que la promesse de déposer sans délai l'une ou l'autre de ces demandes suffit pour que l'on doive surseoir au partage judiciaire et la vente sur licitation qui auraient pu être demandés conformément au droit commun par l'un des indivisaires.

A la demande d'attribution doit être jointe l'offre d'un prix. Les cohéritiers auront à se prononcer sur cette offre.

S'ils sont en désaccord entre eux ou avec l'auteur de la proposition, la difficulté sera soumise au comité des habitations à bon marché de la circonscription dans laquelle est situé l'immeuble. Le juge de paix devra homologuer sa décision; ce serait, d'ailleurs, à lui de se prononcer après expertise à défaut de comité (article 48 du règlement d'administration publique du 10 janvier 1907). Le rapport de l'expert sera déposé au greffe où les parties pourront en prendre connaissance et s'entendre avant qu'intervienne la sentence qui solutionnera définitivement les contestations.

Mais, si le chiffre d'estimation auquel on s'est arrêté paraît excessif à l'auteur de la demande d'attribution il lui est loisible, même à ce moment, de retirer sa demande. Quant aux protestations inverses du cohéritier se plaignant de l'insuffisance de l'estimation, elles pourront naturellement être portées devant le juge de paix qui sera parfaitement libre de passer outre.

De même que sur la détermination du prix c'est encore le juge de paix qui statuera sur les conditions du paiement, paiement qui, il ne faut pas l'oublier, sera rarement effectué au comptant, vu qu'il s'agit de gens peu fortunés et disposant de capitaux fort minimes. Les choses iraient d'elles-mêmes si la succession comptait suffisamment de capitaux ou de meubles pour que les cohéritiers de l'attributaire de l'habitation à bon marché puissent recevoir une part égale à la valeur de cette maison. Mais, nous le répétons, cela ne se produira qu'exceptionnellement et quand les cohéritiers de ces attributaires seront en nombre très restreint. D'habitude celui-ci devra leur demander un délai.

Les cohéritiers pourront l'accorder sans danger et

y auront intérêt. Ils sont, en effet, d'abord armés du privilège du copartageant de l'article 2103 § 3 du Code civil et c'est déjà une garantie sérieuse. Puis, il ne faut pas perdre de vue que l'on économisera les frais très onéreux d'un partage et d'une vente judiciaires. S'ils refusent ce délai, l'attributaire aura toujours la ressource de s'adresser pour trouver les fonds nécessaires au paiement de ses cohéritiers, soit au comité départemental des habitations à bon marché, soit à une société de construction de ces habitations, soit à une personne quelconque qui consentira à lui faire le prêt nécessaire avec la garantie d'une subrogation dans le privilège des co-partageants désintéressés par le moyen de la somme empruntée.

Mais il y a mieux. Si l'attributaire de la maison n'a pu trouver d'emprunteur, le juge de paix pourra d'office lui octroyer un délai raisonnable pour solder le prix convenu, conformément à l'article 1244 du Code civil.

Le magistrat cantonal ne pourrait se refuser à prononcer l'attribution au profit du demandeur qui réunit toutes les conditions exigées par la loi ; son pouvoir n'est pas arbitraire, mais strictement limité au contrôle de ces conditions, à la concession des facilités dont nous venons de parler au sujet du paiement du prix, et à la solution de quelques difficultés susceptibles de se produire et dont nous avons aussi dit un mot. Il nous paraît que sur ces différents points sa sentence a le caractère d'une décision de juridiction contentieuse et comme telle, est soumise aux raisons du droit commun.

Quant à la procédure à suivre devant le juge de paix pour obtenir les différents résultats au sujet desquels nous nous sommes expliqué, il nous paraît inutile de nous y appesantir. Il y a sur ces points un ensemble de règles

assez simples contenues dans le décret du 10 janvier 1907. Bornons-nous à observer que cette procédure est tout à fait spéciale aux maisons à bon marché, et ne saurait être appliquée aux autres biens qui pourraient dépendre de la succession de leurs propriétaires.

Toutes ces mesures sont véritablement excellentes. Nous verrons bientôt si elles sont d'une application fréquente et si réellement la loi de 1906 a produit les effets salutaires qu'on en attendait. C'est à cette occasion que nous rechercherons s'il existait des moyens suffisants de la porter à la connaissance du public et si ces moyens ont été réellement mis en œuvre. Mais il s'agit, pour l'instant, de poursuivre notre étude par l'examen d'une dernière faveur accordée par le législateur aux acquéreurs ou constructeurs d'habitations à bon marché. Nous voulons parler d'un procédé destiné à maintenir aux héritiers de ces acquéreurs ou constructeurs la propriété de la maison en cas de décès de leurs auteurs avant que le paiement de la maison ait été achevé.

§ 4. — *Assurances temporaires mixtes*

Cette quatrième catégorie des faveurs par lesquelles la loi a voulu améliorer le logement modeste et salubre, se réfère à certaines *sociétés d'assurance* et est l'objet des articles 7 des lois de 1894 et 1906.

Nous venons de remarquer que le plus souvent l'ouvrier qui fait construire une maison à bon marché ou s'en rend acquéreur, est dans l'impossibilité de solder immédiatement soit le montant des frais de construction, soit le prix d'achat. Nous avons exposé quelles facilités la loi lui avait octroyées pour obtenir des délais de paiement en cas d'acqui-

sition. Nous reviendrons plus tard sur l'organisation du crédit fait ou à faire dans ce but à la classe ouvrière et paysanne. Supposons, pour l'instant, que l'ouvrier désireux de posséder une maison à bon marché ait trouvé un bailleur de fonds qui a consenti à lui faire crédit ; cet ouvrier, ce chef de famille, peut disparaître prématurément, laissant les siens dépourvus de ressources capables de leur permettre de payer soit l'intérêt du capital emprunté, soit hypothèse plus fréquente, les annuités de ce capital. Cette famille, ordinairement composée d'une veuve et d'enfants en bas âge, ne fallait-il pas, n'était-il pas dans l'esprit de notre loi qu'elle ne soit pas expulsée de sa maison ?

Le moyen d'atteindre ce but auquel a fort sagement recouru la loi de 1906, c'est l'organisation d'une assurance contractée sur la vie de l'acquéreur de maison à bon marché et au profit de sa famille.

On sait qu'il existe chez nous, sous la direction de la Caisse des dépôts et consignations, une caisse d'assurance en cas de décès créée par la loi du 11 juillet 1868 ; on devait naturellement songer à l'utiliser au profit du constructeur ou acquéreur de maisons à bon marché. Mais cette caisse limitait à 3.000 francs le montant maximum de la somme assurée, chiffre inférieur à la valeur normale et habituelle de ces maisons ; c'est pourquoi le législateur de 1894 a cherché à mettre ce maximum en harmonie avec cette valeur réelle. Une loi du 17 juillet 1897 a imaginé une nouvelle combinaison avantageuse, enfin la loi de 1906 s'inspira de toutes ces dispositions.

Grâce à ces différents textes, on a aujourd'hui le choix entre deux combinaisons. Envisageons-les successivement :

1° C'est d'abord une assurance temporaire en cas de

décès, pour laquelle il est d'ailleurs loisible aux intéressés de s'adresser à une compagnie privée, l'État n'ayant le monopole d'aucune assurance. Toutefois, un interventionnisme que l'on ne saurait blâmer, un sentiment d'assistance à encourager, a même incité l'État à venir en notre matière apporter aux particuliers des facilités plus grandes que celles offertes par la compagnie d'assurances, dont le but n'est après tout que de faire gagner d'intéressants dividendes à leurs actionnaires. Un acquéreur ou constructeur quelconque de maison à bon marché individuelle salubre et satisfaisant aux conditions légales, lorsqu'il est encore redevable pour tout ou partie de son prix d'acquisition et doit s'acquitter de sa dette par annuités, pourra, grâce au contrat d'assurance temporaire institué par la loi de 1906, faire garantir aux siens le paiement de tout ou partie des annuités restant à échoir au moment où il viendra à décéder. De sorte que, si l'assuré vient à mourir entre la conclusion du contrat d'assurance et le paiement de la dernière annuité, quand il a assuré toute la somme restée due, sa famille deviendra immédiatement propriétaire de l'immeuble sans aucune obligation au profit du créancier des annuités dont la caisse d'assurance va désormais devenir la débitrice. Le foyer familial sera donc conservé à la veuve et aux enfants de l'assuré. Les héritiers de l'assuré seraient, au contraire, tenus de partie des annuités s'il n'avait été contracté qu'une assurance partielle, aussi, cette modalité de notre combinaison n'est-elle guère recommandable puisqu'elle ne permet pas d'éviter complètement et en toute certitude le danger auquel il s'agissait de parer.

L'assurance est basée sur le prix de revient de la maison, dit la loi de 1906 ; en 1894 on avait imaginé un pro-

cédé plus compliqué. Elle est contractée, cette assurance, au moyen d'une prime unique et payée non pas par l'assuré, que nous supposons dépourvu de capitaux disponibles, mais bien par le prêteur lequel sera souvent une société ; le montant de cette prime sera ajouté à celui de l'emprunt et servira à calculer les annuités payées par l'emprunteur qui se trouvera, grâce à cette ingénieuse combinaison, soumis au régime de la prime annuelle fixe pendant un nombre d'années égal à la durée de l'assurance. Ce régime est évidemment moins onéreux et moins gênant pour lui que le paiement immédiat d'une prime unique assez forte. Quant au créancier, il est aisé d'apercevoir qu'il recouvre à la fois le prix d'achat ou de construction par lui avancé, la prime d'assurance et l'intérêt de ces deux sommes amalgamées dans l'annuité dont le calcul est fait au taux d'intérêt déterminé suivant des tables spéciales.

Telle est la disposition capitale de l'article 7 de la loi du 12 avril 1906. On en comprend toute l'importance sociale. Le reste du texte édicte des mesures secondaires telles que visite médicale obligatoire de l'assuré, âge avant lequel il est nécessaire d'avoir fixé le paiement de la dernière prime (soixante-cinq ans). Notons encore que les articles 13 à 39 du décret de 1907 règlent les détails d'application de l'article 7, mais sans nous y attarder. Nous avons surtout en vue les avantages de l'ingéniosité de cette intervention de la caisse d'assurance en cas de décès au profit de constructeur et acquéreurs de maisons à bon marché. Arrivons à la seconde des deux combinaisons dont nous avons parlé. Il ne sera pas malaisé, à son sujet, d'être plus bref.

2° Il s'agit d'une assurance mixte ; on sait que l'objet de ces sortes de contrats, est de garantir soit à l'assuré s'il vit

encore à une période déterminée, soit à ses ayants droit s'il vient à mourir avant cette époque, le paiement d'un capital convenu. L'acquéreur ou constructeur d'une maison à bon marché, débiteur du prix d'achat ou de construction à une date quelconqué, pourra, moyennant l'assurance mixte et au moyen du versement d'une prime annuelle, avoir la certitude d'être mis, à l'échéance, en possession de la somme dont il est débiteur, somme qui sera immédiatement versée à ses héritiers s'il vient à mourir, ce qui mettra ceux-ci à même de conserver le foyer familial en se libérant immédiatement entre les mains des créanciers du défunt.

C'est, nous le rappelons, la loi du 17 juillet 1897 qui a autorisé la caisse d'assurance en cas de décès à contracter de telles assurances.

Il faut remarquer que les primes à verser en cas d'assurance mixte sont plus élevées que celles dues dans la combinaison précédente. Mais encore faut-il, pour adopter cette dernière, que la dette soit payable par annuités ; si le capital entier est au contraire exigible en une seule fois, il faudra bien recourir au système de l'assurance mixte. Quoi qu'il en soit, grâce à la coexistence des deux combinaisons, les citoyens qui, dépourvus du capital nécessaire à l'achat d'une habitation à bon marché, auront rencontré une personne ou une société disposée à leur faire crédit en leur avançant les fonds qui leur manquent, pourront, ainsi que leur créancier, être certains qu'en cas de décès ce créancier sera immédiatement désintéressé, aussi bien qu'à l'échéance, tandis que le foyer familial sera heureusement conservé à ses héritiers. On ne saurait trop féliciter le législateur d'avoir rendu ainsi, non seulement possible, mais assez aisée l'accession à la pro-

priété d'une demeure hygiénique des familles pauvres et la transmission, sans trop de heurt, de cette propriété, du père aux enfants ou à la veuve, dans l'hypothèse d'une mort prématurée.

SECTION III

CONDITIONS AUXQUELLES LA LOI DE 1906 A SUBORDONNÉ LES FAVEURS PAR LESQUELLES ELLE A VOULU ENCOURAGER L'AMÉLIORATION DES LOGEMENTS ÉCONOMIQUES

L'accomplissement de certaines conditions a été exigée par la loi, pour l'accession aux bénéfices des faveurs que nous venons de passer en revue.

Ces conditions concernent soit les personnes qui pourront profiter de la loi de 1906, soit les maisons auxquelles cette loi est applicable.

A. — *Conditions visant les personnes.* — Les maisons salubres et à bon marché, dont parle le législateur de 1906, sont destinées, dit le premier article de la loi, à « des personnes peu fortunées, notamment à des travailleurs vivant principalement de leurs salaires ». Ce que nous avons dit des motifs qui ont inspiré le législateur explique et justifie pleinement ce texte sorti, mais avec d'heureuses modifications de l'article premier de la loi du 30 novembre 1894 ; cette dernière ne concernait que les personnes qui n'étaient propriétaires d'aucune maison. Comme l'a observé avec raison un éminent sociologue, c'était écarter les ouvriers vivant en ville dans un taudis, sous prétexte que leurs parents possédaient une chaumière à la campagne.

D'ailleurs, comment s'assurer que les personnes deman-

dant à bénéficier de la loi nouvelle ne sont propriétaires nulle part en France ? Pratiquement, c'est impossible. Aussi a-t-on simplement supprimé en 1906 l'inutile condition de ne pas être propriétaire et s'est-on borné à parler des personnes peu fortunées, par exemple vivant principalement de leur salaire, ce qui s'applique à la quasi-unanimité du prolétariat ouvrier. On le voit, le champ d'application de la nouvelle loi est immense, au moins quant aux personnes susceptibles de bénéficier de ses innovations. Il est même d'autant plus vaste, qu'il ressort clairement des travaux préparatoires, qu'il ne faut pas s'attacher exclusivement à la profession de celui qui désire bénéficier des faveurs de la loi de 1906. On considérera surtout le gain réalisé par son travail, quand même ce travail ne serait pas un travail purement manuel.

Mais, nous arrivons ainsi à celles des conditions qui concernent l'habitation proprement dite, conditions auxquelles la loi de 1906 attribue à juste titre une importance capitale.

B. — *Conditions visant les maisons.* — Il faut, avant tout, que cette habitation soit salubre ; il est de même indispensable qu'elle soit à bon marché. Que faut-il entendre par ces expressions ?

1° La condition de salubrité est exigée, vu son caractère essentiel, par l'article 1 de la loi. Le législateur de 1894 en avait bien parlé, mais sans dire qui serait juge de son accomplissement. Aussi avait-on chargé le fisc de s'en assurer, ce qui ne laisse pas de paraître assez bizarre. Comme il s'acquittait assez mal d'une tâche pour laquelle il n'était nullement désigné, bon nombre de maisons bénéficiaient cependant des avantages accordés par le législateur de 1894. C'était un abus déplorable, auquel la

loi de 1906 a heureusement remédié, en organisant un contrôle sérieux et réellement efficace.

Il ne faudrait pas s'imaginer que les dispositions de la loi du 15 février 1902 sur la santé publique, malgré les pouvoirs très réels qu'elle accorde aux maires et aux préfets, ait suffi pour faire disparaître les logements insalubres ; si on avait voulu l'appliquer avec quelque vigueur, ou même seulement avec exactitude, beaucoup d'immeubles de nos grandes et petites villes n'auraient-ils pas dû disparaître sous la pioche du démolisseur ? Sans doute, un tel résultat eût été trop beau et surtout trop coûteux. On n'aurait pu, d'ailleurs, sans injustice (et c'est là un point de vue que nous avons déjà signalé à propos de la loi de 1850), on n'aurait pu mettre brutalement les propriétaires en demeure de reconstruire leurs immeubles sous prétexte d'hygiène, sans les mettre en même temps en mesure de les faire reconstruire. Et ne serait-ce pas déjà un sensible progrès que de tenir la main à ce qu'il ne soit édifié que des habitations salubres. En ce qui s'agit des constructions neuves, la loi de 1902 s'était bien efforcée d'aboutir à de bons résultats. Mais, pour plus de certitude, le législateur de 1906 a cru devoir édicter des dispositions spéciales et suffisamment précises quant à la salubrité des habitations dont les occupants ou propriétaires seraient appelés à recueillir les avantages de la loi nouvelle ; et, ce faisant, il a été bien inspiré.

C'est désormais le *comité de patronage* qui est chargé de certifier la salubrité de ces maisons et logements ; le comité est évidemment mieux qualifié que le maire d'abord, parce que ses membres sont choisis, non à raison de leurs préférences politiques, mais à cause de leur compétence particulière en la matière. D'ailleurs, les décisions de ce

comité ne sont point sans recours : faute par lui de déférer à la demande de délivrance du certificat de salubrité sollicité, les intéressés pourront s'adresser au ministre du Travail, qui statuera, après avis du préfet et du comité permanent. Pour se mettre à couvert, les comités locaux pourront d'avance rédiger un règlement sanitaire qu'ils feront approuver par le ministre du Travail, et auquel ils n'auront plus qu'à conformer leurs décisions. Le règlement d'administration publique interprétatif de la loi de 1906 a d'ailleurs prévu la confection et le fonctionnement de ces règlements spéciaux, en décidant, dans son article 9, qu'ils seraient insérés au « Recueil des actes administratifs de la préfecture » et qu'ils ne pourraient être appliqués qu'aux maisons mises en construction plus de trois mois après cette publication.

2^o La détermination du *bon marché* fait l'objet de l'article 5 de la loi du 12 avril 1906 qui a, bien entendu, une importance capitale, puisqu'il a trait à une des conditions essentielles et très précises de l'applicabilité de la loi.

La maison sera réputée à bon marché si sa valeur locative au moment de sa construction ne dépasse pas, soit pour l'ensemble de la construction, soit pour chaque logement qu'elle contient, un certain chiffre. La valeur locative est donc le critérium du bon marché de la maison ; on s'y est arrêté plutôt qu'au prix de revient ou qu'à la valeur vénale. C'est d'ailleurs à la valeur locative que s'arrête la plupart du temps le législateur français, lorsqu'il s'agit de déterminer la base des impôts de toutes sortes auxquels les immeubles servent d'assiette et, ce procédé d'évaluation est parfaitement admissible, difficilement criticable. Mais, contrairement à ce qui se passe d'habitude, cette valeur

locative sera estimée non pas par comparaison avec les habitations voisines, mais bien d'après les baux eux-mêmes et sans qu'on y puisse ajouter le montant de l'assurance contre l'incendie et des charges de salubrité (vidanges, eau, etc.). Cette évaluation n'est possible que s'il y a un bail ; si le propriétaire habite la maison, plus de bail dont on puisse tenir compte. La valeur locative est alors fixée, dit la loi (art. 6), à 5,56 0/0 du prix de revient réel de l'immeuble fourni par le propriétaire et justifié à l'aide du document qu'il possède (acte d'achat, devis, mémoire, etc.).

Reste à indiquer quel est le taux de la valeur locative permettant de ranger la maison dans la catégorie des habitations à bon marché ; il faut distinguer selon qu'elle est destinée à l'habitation collective ou individuelle.

Dans le premier cas, le taux est fixé, tous les cinq ans, pour chaque commune, par une commission départementale désignée par le préfet et composée d'un juge au tribunal civil, d'un conseiller général et d'un agent des contributions directes, qui prendront l'avis du maire de la commune intéressée. Mais ce taux ne pourra qu'osciller entre un maximum et un minimum fixé suivant la population de la commune par le législateur lui-même dans l'article 5 ; ce maximum et ce minimum étant assez rapprochés et judicieusement établis, aucun arbitraire n'est à redouter de la part de la commission (par exemple : 250 et 187,50 pour les communes de 5.000 à 30.000 habitants. 550 et 412,50 à Paris).

Dans le second cas, le taux est le même, sauf qu'il sera augmenté de plein droit d'un cinquième, parce que les maisons individuelles coûtent plus cher à établir que les collectives. Cette disposition est fort sage, fort rationnelle,

car nous ne cachons pas notre préférence à voir encourager l'édification de logements consistant en maisons individuelles, plus attachantes pour la famille qui les occupe, plus satisfaisante au point de vue hygiénique et moral.

Nous connaissons maintenant l'œuvre du législateur de 1906 et savons avec quelle précision, quelle maison il considère comme habitation ouvrière et à bon marché et quels avantages il a concédés à leurs propriétaires et locataires.

Il nous faut maintenant exposer comment la classe peu fortunée pourra être à même de se servir de cette loi salubre et profiter de ses effets bienfaisants. C'est là l'œuvre des sociétés d'habitation à bon marché.

SECTION IV

LES SOCIÉTÉS D'HABITATION A BON MARCHÉ

C'est par l'association soit de personnes, soit de capitaux, que sera résolu en pratique le problème de l'édification des maisons à bon marché. Sauf rares exceptions, les particuliers en effet ne disposent pas des capitaux nécessaires pour construire des maisons répondant à celle de la loi de 1906 et en disposeraient-ils, qu'ils aimeraient mieux les employer à des placements plus rémunérateurs. D'ailleurs, les sociétés jouissent d'avantages encore plus considérables que ceux accordés aux simples particuliers. Nous savons que plusieurs établissements publics ou d'utilité publique, peuvent consentir des prêts à ces sociétés et même souscrire leurs actions; nous avons parlé des faveurs fiscales et autres faites à ces sociétés, auxquelles les départements et communes peuvent céder du terrain, moyennant un prix inférieur à leur valeur vénale. C'est donc du côté des asso-

ciations qu'il faut se retourner, qu'il s'agisse de sociétés de capitaux constituées sous la forme anonyme ou de sociétés coopératives qui trouveraient en cette matière un magnifique champ d'action.

A.— Parlons d'abord des sociétés de capitaux. Il n'est pas impossible de rencontrer, et l'on a rencontré en fait, des capitalistes envisageant, comme emploi possible de leurs ressources, la construction d'habitations à bon marché. Les sociétés qu'ils formeront dans ce but seront toujours constituées sous la forme de la loi de 1867, c'est-à-dire que l'on créera, soit une société en commandite par actions, soit plutôt une société anonyme. Mais, pour leur permettre de bénéficier des avantages qu'elle leur concède, la loi de 1906 a soumis ces sociétés à l'observation de certaines conditions destinées à faire concorder l'affectation de ces avantages avec le but poursuivi par le législateur (1).

Ces conditions ont trait d'abord au but poursuivi par la société, ensuite au taux de l'intérêt servi à ses membres, enfin à sa gestion intérieure, et en troisième lieu à l'approbation de ses statuts (voir art. 13 de la loi du 12 mars 1906 modifiant l'art. 11 § 2 et 13 § 2 de la loi de 1894).

1° Le but de la société doit être la construction d'habitations à bon marché. Le décret qui règle les détails d'application de la loi de 1906, le décret du 10 janvier 1907 s'explique complètement à ce sujet dans son article 10. Ce but ne doit pas être nécessairement le but exclusif de la société, comme on l'exigeait sous l'empire de la loi de

1. Remarquons que, parmi ces conditions, ne figure nullement celle de constituer la société conformément aux dispositions de la loi de 1867 et qu'on peut aussi bien former des sociétés civiles que des sociétés commerciales ; il n'en est pas moins évident que la forme anonyme est celle qui correspond le mieux au but poursuivi.

1894. Les sociétés cherchant à obtenir le bénéfice des faveurs légales pourront se proposer également la construction, la vente ou la location de dépendances et annexes de la maison, tels que jardins, bains, lavoirs, ou l'amélioration et l'assainissement d'habitations déjà existantes. Mais il ne faudrait pas cependant que la société se propose des buts par trop différents de ceux que nous venons de citer.

2° Le dividende distribué par ces sociétés doit être au maximum de 4 0/0 ; en pratique, il sera ordinairement plus faible, car ces sociétés sont fondées autant et plus dans une pensée de bienfaisance que dans un but lucratif, les spéculateurs ne pouvant manquer d'être découragés par le faible intérêt mis par la loi comme condition de ses faveurs. On a assuré ainsi la prédominance du caractère nettement philanthropique des sociétés d'habitations à bon marché (1).

3° Leurs statuts doivent recevoir l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, ainsi que toute modification qui pouvait y être apportée. Cette approbation est subordonnée à deux avis, l'un du comité de patronage et l'autre du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Le plus simple est évidemment de se conformer aux statuts-types arrêtés par le ministre qui ont l'avantage de rendre inutile la consultation du comité de patronage et du Conseil supérieur. D'autant plus qu'il est délicat de concilier l'observation des règles fixées par la loi commerciale pour la constitution des sociétés, surtout

1. L'inconvénient de cette exigence est que les sociétés constituées à l'écart de la loi de 1906 (quelques-unes fort prospères donnent jusqu'à 7 0/0 de dividende, ainsi, en 1907, la Société immobilière des ouvriers de Paris), échappent au contrôle du législateur et n'ont pas à obtenir le certificat de salubrité.

lorsqu'elles sont anonymes, avec les textes qui régissent les habitations à bon marché.

4° Le compte rendu de l'assemblée générale de la société, accompagné de son bilan, doit être adressé, dans les trois mois qui suivent la clôture de chaque exercice, au ministre du Travail, par l'intermédiaire du préfet du département. Le comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché prendra connaissance de ces documents. Ainsi, le ministre sera tenu au courant de la marche de l'œuvre qui bénéficie des faveurs légales et de ses progrès. Le bilan doit être suffisamment explicite et complet pour qu'il soit possible de s'en rendre compte, et ne doit pas se borner à un simple état des recettes et dépenses. D'où nécessité pour la société de tenir une comptabilité claire et bien ordonnée.

Lorsque la société atteint le terme fixé par les statuts, ou vient à être prématurément dissoute, l'actif restant disponible après paiement des dettes et remboursement du capital des actions, peut-être employé au gré des membres de la société, sans aucune espèce de restriction. La loi du 30 novembre 1894 exigeait qu'il soit attribué à une société dirigée suivant ses propres prescriptions. Le législateur a refusé à juste titre de reproduire cette disposition rigoureuse pour les sociétaires qui courraient le risque de perdre leur mise, sans avoir, en retour, la possibilité de la voir augmentée à la suite d'une existence prospère de la société. Règle peu équitable et faite pour écarter les personnes disposées à venir en aide avec leur épargne à la classe pauvre. Il faut se féliciter qu'elle n'ait pas été maintenue.

B. — Si nous passons maintenant aux sociétés coopératives, il y a tout d'abord lieu d'observer qu'elles sont

soumises à l'observation des règles précédentes. Ces sociétés permettent presque de se passer des capitalistes, de grouper les faibles ressources, les économies d'ouvriers qui, isolés, ne pourraient rien.

C'est la société coopérative à capital variable qui répondra le mieux aux facultés pécuniaires de la classe ouvrière. Il est bon que les adhérents qui peuvent avoir un besoin immédiat de leurs petits capitaux puissent aisément retirer leur mise de la société ; il est également indispensable que celle-ci soit constamment ouverte à de nouveaux adhérents. Autrement dit, le nombre des adhérents de la société et la valeur de son capital, loin d'être déterminés une fois pour toutes, doivent pouvoir changer suivant les circonstances.

C'est bien la société coopérative à capital variable qui satisfera à ces divers desiderata.

Fonder et faire prospérer des sociétés coopératives de vente ou location à bon marché, voilà une entreprise qui nous paraît digne d'être souhaitée par les syndicats ouvriers. Sans parler de la valeur éducative qu'aurait, pour ceux de leurs membres qui s'y adonneraient, la direction d'une coopérative analogue (1), quelle révolution intéressante ils pourraient introduire dans le droit en montrant qu'il leur a été possible de remplacer pratiquement les anciens rapports juridiques de propriétaire à locataire, par de nouveaux rapports, tous de solidarité effective et d'association !

La construction d'habitations à bon marché n'est pas le

1. Cf. Sorel. *Avenir socialiste du syndicat*. Quelques précieuses indications sur l'intérêt qu'auraient les syndicalistes à se servir des coopératives pour leur propre formation en vue d'un avenir révolutionnaire, et pour l'élaboration du droit nouveau.

seul objet des sociétés dont nous venons de parler. Il existe également des sociétés appelées à jouir des faveurs accordées par la loi de 1906, qui ont pour objet de faciliter l'achat, la construction, l'assainissement de ces maisons, en procurant à d'autres sociétés ou à des particuliers les capitaux nécessaires pour atteindre ce but : ce sont les sociétés de crédit.

Les gens peu fortunés et dignes de confiance peuvent trouver dans ces sociétés une auxiliaire précieuse, qui leur permettra de faire construire une habitation d'après leurs convenances et sur l'emplacement et suivant le type qu'ils auront eux-mêmes choisis. C'est évidemment à une maison de cette sorte que l'ouvrier s'attachera le plus. Mais il devient malaisé, dans cette hypothèse, d'assurer le respect des règles de construction nécessaires pour obtenir la salubrité désirée. Cependant c'est là une œuvre très intéressante, digne d'encouragement et il est excellent que le législateur de 1906, en faisant bénéficier de ses faveurs les sociétés de crédit, l'ait manifesté d'une façon utile.

CHAPITRE II

ÉTUDE DES EFFETS ET APPRÉCIATION CRITIQUE DE LA LOI DU 12 AVRIL 1906

Nous avons cherché, dans le chapitre précédent, à donner un aperçu à peu près complet de la législation française des habitations à bon marché. Le législateur de 1906 s'est proposé, nous l'avons vu, d'apporter à l'initiative privée un concours plus efficace et plus large que celui qu'avait accordé la loi de 1894.

Nous allons maintenant étudier les effets de cette loi de 1906 à la lumière des rapports officiellement présentés au chef de l'État par le Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Nous nous proposons, en conséquence, d'examiner successivement, d'abord, s'il existe un nombre appréciable de sociétés d'habitations à bon marché dont les statuts aient été approuvés conformément à la loi de 1906 et sous quelles formes ces sociétés se sont constituées de préférence; puis, si les établissements publics ou d'utilité publique, dont le législateur a escompté le concours, ont répondu à son attente en employant une partie de leurs ressources à favoriser la construction d'habitations à bon marché ou l'œuvre des sociétés fondées dans ce même but; ensuite, sur

quelles sommes ont porté les immunités fiscales accordées par la loi ; en quatrième lieu, quelle est la situation pécuniaire des sociétés existant actuellement et quel emploi elles font de leurs ressources.

En somme, nous allons nous renseigner sur le point de savoir s'il y a eu, pour répondre au vœu de 1906, un réel accroissement du nombre des habitations salubres à bon marché. Par suite, nous chercherons, éclairé par l'expérience, s'il y a à améliorer l'œuvre du législateur et dans quel sens.

§ 1. — *Développement des sociétés d'habitations à bon marché. — Leur forme*

Le 29 avril 1907, lors de la session du Conseil supérieur des habitations à bon marché où fut présenté le rapport annuel fait en exécution de l'article 3 du décret du 10 janvier 1907 (1), on comptait 217 sociétés d'habitations à bon marché ayant adressé au ministre du Travail une demande en approbation de leurs statuts. Le rapport présenté le 3 juin 1908 (2), et concernant l'application de la législation relative aux habitations à bon marché pendant une année, indique que ce nombre est passé à 293, ce qui fait ressortir en un an, 76 demandes nouvelles. Le rapport présenté le 10 mai 1909 nous apprend qu'il y a eu, depuis lors, 48 nouvelles demandes (3).

De ce très sensible accroissement du nombre des sociétés, il est permis d'induire que les nouveaux avantages conférés par le législateur de 1906 ont produit leurs effets.

1. Cf. *Journ. off.*, 1907. Annexes, p. 207.

2. Cf. *Journ. off.*, 1908. Annexes, p. 275.

3. Cf. *Journ. off.*, 1909. Annexes, p. 373.

Remarquons qu'en juin 1908, 216 sociétés avaient reçu l'approbation sollicitée et, en 1909, 238 seulement. Les différences entre ces derniers chiffres et ceux des demandes d'approbation proviennent, soit de ce que certaines sociétés ont retiré leur demande, soit de ce qu'un certain nombre de demandes non instruites ne figurent que dans la statistique de l'année qui suit celle où elles ont été formulées.

Comment sont réparties sur notre territoire les sociétés approuvées. En 1908, sur un chiffre total de 216 sociétés, 46 avaient leur siège à Paris, et 170 dans 130 localités diverses. En 1909, 58 sociétés parisiennes et 182 provinciales donnaient un ensemble de 238 sociétés approuvées. Lyon en possédait 7 en 1907 et 3 en 1908 ; Calais 6 et 5 ; Lille 3 et 4 ; Marseille 3 et 3 ; Bordeaux 2 et 3 ; Saint-Étienne 2 et 1. Ces chiffres montrent que si certaines villes voient s'accroître le nombre de leurs sociétés, par exemple Bordeaux, il en est d'autres où ce nombre a diminué, Lyon notamment. Il reste donc à souhaiter une notable extension des sociétés approuvées. Nombre de chefs-lieux de départements et de villes importantes n'en possèdent point. Ainsi Reims, Paris, Bayonne, Angers, Brest, Chartres, Nice, Montauban, etc. Peut-être le voisinage des villes possédant des sociétés d'habitations excitera-t-il dans tant de cités le désir de réaliser l'œuvre d'assistance et de solidarité sociale économique par les lois de 1894 et 1906.

Ce qui est surtout intéressant à observer, c'est que les fondateurs des sociétés qui nous occupent ont choisi très fréquemment la forme coopérative. En 1908, sur 216 sociétés approuvées, il existait 123 coopératives, 89 sociétés anonymes et 4 sociétés civiles. En 1909, ces chiffres avaient passé à 149 coopératives, 88 anonymes, 1 société civile.

Ainsi plus de la moitié de ces sociétés, 55 0/0, sont des coopératives en 1908, et 63 0/0 en 1909, tandis que pendant les années qui ont suivi le vote de la loi de 1894, elles n'atteignaient qu'à peine le tiers du chiffre global. Bien entendu, ces coopératives s'attachent à la maison isolée, leur véritable domaine, la maison collective, étant resté l'œuvre exclusive de la société anonyme. C'est bien la maison ouvrière, d'ailleurs, qui nous paraît répondre à l'idéal que nous nous faisons du logement ouvrier, et c'est bien la société coopérative qui nous semble le meilleur organe pour en assurer la réalisation.

Les sociétés approuvées ont adopté pour la plupart des statuts conformes aux statuts-types mis à leur disposition par le ministère pour leur servir de modèle, et dont nous avons parlé au chapitre précédent. En effet, en 1908, 93 sociétés sur 216 avaient intégralement reproduit ces statuts-types ; 33 s'en étaient nettement inspirées ; 57 sociétés, parmi ces 216, avaient sollicité l'autorisation depuis l'apparition des derniers statuts-types officiels ; or, 44 en étaient l'exacte copie et 9 l'interprétation fidèle, 4 sociétés seulement avaient opté pour une charte différente. En 1909, sur 238 sociétés approuvées, 109 ont adopté les statuts-types et 37 des statuts très voisins, ce qui montre jusqu'à l'évidence combien ont été sagement inspirés les auteurs de ces statuts-types qui répondent si bien aux vœux des fondateurs de sociétés et permettent d'éviter toute fausse interprétation en même temps que tout retard dans l'obtention de l'autorisation du ministre.

Le comité permanent des habitations à bon marché qui voit son vote très simplifié par l'adoption des statuts-types, doit au contraire examiner avec un soin méticuleux les statuts fabriqués de toute pièce par le fondateur de

sociétés, afin que, sous couvert de philanthropie et d'assistance, ne se déguisent pas des entreprises de pure spéculation désireuses seulement de profiter des faveurs de la loi pour accroître leur bénéfice. Aux demandes d'avis favorable concernant de tels statuts, le conseil permanent ne pourrait répondre, comme il l'a d'ailleurs fait, que par des conclusions de rejet.

Telles sont les constatations qui ressortent de la lecture des rapports de 1908 et 1909. Que vont-ils nous apprendre en ce qui touche au second point à examiner, celui de savoir si les sociétés d'habitations à bon marché ont reçu des établissements publics ou d'utilité publique les sommes qu'elles pouvaient espérer.

§ 2. — *Concours des établissements publics ou d'utilité publique à l'œuvre des habitations à bon marché*

Ces établissements sont, nous l'avons indiqué, les départements et communes, la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne, les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux.

A. — Les départements et communes n'ont guère cru, jusqu'à présent, devoir consentir des prêts aux sociétés de construction ou de crédit, ou leur faire des cessions de terrains dans les conditions avantageuses pour les sociétés que la loi a prévues dans son article 6. Il y a cependant quelques cas exceptionnels, intéressants à signaler. Déjà, en 1904, le département de la Seine avait cédé au prix de 64 francs le mètre, 774 mètres de terrain dont le prix moyen était 75 francs le mètre à la société des habitations économiques de la Seine. Depuis 1906, la ville de Paris a cédé de gré à gré, à la Société « l'Abri temporaire », un

terrain communal de 1.500 mètres au prix de 29.000 fr., alors que sa valeur vénale était de 57.808 francs. Puis autre cession à la Société des Logements hygiéniques à bon marché d'un terrain de 325 mètres au prix de 60 francs le mètre, mais avec paiement à effectuer d'une somme de 4.107 francs, montant des frais de viabilité, et paiement du prix en 20 annuités comprenant l'amortissement du prix et un intérêt de 3 0/0. La Société des Logements économiques pour familles nombreuses obtint, elle aussi, un terrain de 1.425 mètres moyennant le prix de 71.250 francs payable en 50 annuités comprenant l'amortissement et un intérêt de 3 0/0, prix qui est inférieur de plus de 28.000 francs à la valeur vénale de ce terrain.

Notons que le 3 août 1907, le conseil municipal de Paris avait invité l'administration à étudier un projet d'emprunt de 50 millions de francs, somme destinée à construire des habitations à bon marché et dont le remboursement devait être payé sur les paiements des futurs loyers de ses habitations.

La commune d'Arques-la-Bataille, dans la Seine-Inférieure, s'est fait autoriser, en 1908, à souscrire des actions libérées de la Société des habitations à bon marché d'Arques pour une somme de 2.000 francs. C'était là un exemple aisément imitable et que nous ne voyons guère avoir été suivi.

En 1909, la ville de Nancy a garanti pour dix ans un dividende de 3 0/0 aux actionnaires de la Société d'habitations à bon marché jusqu'à concurrence d'un capital de 600.000 francs, et leur a cédé des terrains municipaux à moitié de leur valeur réelle. Garantie analogue à Grasse (Alpes-Maritimes). A Lorient, le conseil a acheté 400 actions de 25 francs de la Société d'habitation populaire.

A Lyon, la municipalité a mis en état de viabilité un terrain de 9.000 mètres sur lequel une société coopérative se propose d'édifier 24 maisons avec jardin, et y a dépensé en travaux de diverses natures une somme de 10.300 francs, citons encore les villes de Carcassonne, Gannat, Montluçon.

B. — La Caisse des dépôts et consignations a pris la place de la Société générale de crédit : celle-ci avait fondé en 1898 un capital de 500.000 francs, sous la présidence de M. Siegfried, pour consentir aux sociétés d'habitation à bon marché des prêts avec ou sans garantie hypothécaire. La Caisse des dépôts et consignations lui avance des fonds jusqu'à concurrence de 5 millions avec intérêts à 2 0/0, la société effectuant elle-même des prêts au taux de 3 0/0.

Le 31 décembre 1905 la Société générale de crédit, ayant avancé à diverses sociétés la somme de 4.144.300 francs, ne pouvait plus disposer que de 855.700. Son œuvre ne pouvait que prendre fin faute de capitaux disponibles. On sait comment la Caisse des dépôts et consignations lui fut substituée. Le montant des prêts consentis par cette dernière s'est élevé aux sommes suivantes :

1906	{	Sociétés anonymes....	7	pour	555.000 fr.
		— coopératives..	22	—	912.000
		Ensemble.....	29	—	<u>1.467.000 fr.</u>
1907	{	Sociétés anonymes. ...	10	pour	1.081.200 fr.
		— coopératives..	35	—	1.493.200
		Ensemble.....	45	—	<u>2.574.400 fr.</u>
1908	{	Sociétés anonymes....	9	pour	687.600 fr.
		— coopératives..	37	—	1.106.300
		Ensemble.....	46	—	<u>2.593.900 fr.</u>

On sait que ces prêts se répartissent en deux catégories, ceux de la première payant un intérêt de 3 0/0, ceux de la seconde un intérêt de 3,25. Nous trouvons :

En 1906	{	au taux de 3 0/0.....	533.000	}	1.467.000 fr.
		— 3,25 0/0..	934.000		
En 1907	{	au taux de 3 0/0.....	1.306.600	}	2.574.400 fr.
		— 3,25 0/0..	1.265.800		
En 1908	{	au taux de 3 0/0.....	1.591.800	}	2.593.900 fr.
		— 3,25 0/0..	1.002.100		

On peut souhaiter d'ailleurs une unification du taux de l'intérêt à 3 0/0. La Caisse des dépôts et consignations, sans faire un sacrifice bien considérable, se rendrait ainsi aux vœux des sociétés d'habitation à bon marché des comités départementaux et du Conseil supérieur. Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point à la fin de ce chapitre.

Il est à remarquer qu'en 1909 les prêts faits aux sociétés coopératives représentent 70 0/0 de la somme totale avancée, tandis que l'année précédente ils n'atteignaient qu'à peine 55 0/0. C'est avec satisfaction que nous constatons que l'aide la plus généreuse a été accordée aux sociétés, à notre avis les plus dignes d'intérêt.

C. — Les caisses d'épargne semblent avoir compris le rôle social que leur attribuaient les lois du 30 novembre 1894, 20 juillet 1895 et 12 avril 1906. Elles se sont engagées dans la voie où les appelaient le législateur et le Conseil supérieur des habitations à bon marché.

A la fin de l'année 1904 leur fortune personnelle s'élevait à la somme de 161 millions de francs (en chiffres ronds) qui produisaient un intérêt de près de 4 millions de

francs. D'après l'article 10 de la loi de 1895, elles auraient pu consacrer tout ce revenu et le quart de leur capital, soit 32 millions, aux habitations à bon marché. Voici comment elles usèrent de la faculté que leur accordait le législateur.

En 1904 elles mirent à la disposition de l'Œuvre des habitations à bon marché une somme de 3.457.902 francs, n'atteignant pas tout à fait la totalité de leur revenu annuel. En 1905 et en 1906, elles consacrent à cette œuvre une somme supérieure. L'augmentation en 1905 est de 733.830 francs, soit de 21 0/0, la somme totale affectée aux habitations à bon marché étant de 4.191.732 francs. Cette somme totale s'élève en 1906 à 5.028.851 francs, soit une augmentation de 837.148 francs (20 0/0). Cette somme était ainsi répartie :

Acquisitions ou constructions.....	3.628.926 fr.
Prêts hypothécaires à des sociétés...	1.068.764
Obligations de sociétés.....	331.160 fr.

En 1906, 53 caisses d'épargne, sur 551 existant alors en France, avaient fourni une somme dépassant légèrement 5 millions de francs, alors qu'en Belgique, ces mêmes caisses ont avancé aux habitations à bon marché plus de 65 millions de francs et en Allemagne environ 150 millions (1). Il est vrai que les lois de 1894 et 1895 avaient apporté au concours éventuel des caisses d'épargne, des conditions fort gênantes. Mais, la loi de 1906 modifia heureusement, sur ce point, les lois antérieures, particulièrement en autorisant les caisses d'épargne, par son article 16, à consentir même

1. Pour plus de détails, L. Gide, *Économie sociale*. Paris (Larose et Tenin, 3^e édition, 1907, chap. II, § 2).

à de simples particuliers, désireux d'acquérir ou de construire des constructions à bon marché, des prêts hypothécaires amortissables par annuités. L'effet de la nouvelle législation s'est immédiatement fait sentir comme le montrent les chiffres suivants.

En 1907, une somme de 5.977.644 fr. 92, a été consacrée aux maisons à bon marché; une somme de 118.882 fr. 54 aux bains-douches et une somme de 14.902 fr. 95 aux jardins ouvriers (deux emplois de fonds nouvellement autorisés par la loi de 1906), ce qui donne une somme totale de 6.111.430 fr. 40 et fait ressortir une augmentation de 1.082.579 fr. 32 sur la somme fournie en 1906. Quant au nombre des caisses d'épargne qui ont pris part à ces opérations, il est passé de 53 à 1906 à 67 en 1907.

La somme globale avancée par les caisses d'épargne a été effectuée, aux diverses opérations autorisées de la façon suivante :

Habitations à bon marché

Acquisitions ou constructions.....	4.228.655 fr. 44
Prêts hypothécaires à des sociétés.	997.544 70
Obligations de sociétés.....	389.000 00
Actions de sociétés.....	296.128 00
Prêts hypothécaires industriels....	66.316 78
Total.....	<u>5.977.644 fr. 92</u>

Bains-douches

Acquisitions ou constructions.....	68.882 fr. 54
Obligations de sociétés.....	50.000
Total.....	<u>118.882 fr. 5</u>

Jardins ouvriers

Acquisitions.....	13.152 fr. 95
Prêts hypothécaires à des sociétés.	1.750
Total.....	<u>14.902 fr. 95</u>
Ensemble.....	<u>6.111.430 fr. 45</u>

Passons à l'année 1908. Le rapport nous indique les chiffres suivants :

Pour les habitations à bon marché

Acquisitions ou constructions.....	4.771.535 fr.	35
Prêts hypothécaires à des sociétés.	1.233.480	96
Obligations de sociétés.....	555.000	»
Actions de sociétés.....	492.128	»
Prêts hypothécaires industriels....	127.436	42
Total.....	7.179.580 fr.	73

Bains-douches

Acquisitions ou constructions.....	366.082 fr.	90
Obligations de sociétés.....	47.500	00
Total.....	419.582 fr.	90

Jardins ouvriers

Acquisitions.....	39.152 fr.	77
Prêts hypothécaires à des sociétés..	1.750	00
Total.....	40.902 fr.	77
Ensemble.....	7.640.066 fr.	40

C'est encore une augmentation de plus de 1 million 1/2 sur 1907. Quant au nombre des caisses d'épargne qui ont pris part à ces opérations, il a passé à 80, accusant une augmentation de 13 sur l'année précédente (67). Assurément, nous sommes loin encore des 36 millions que les caisses d'épargne pourraient consacrer à l'œuvre des habitations à bon marché. Mais la hausse en 1907 et 1908 des chiffres cités, permet du moins d'espérer une progression pour l'avenir. Ce serait sans faire courir grand risque aux fonds qu'ils gèrent, que les administrateurs des caisses d'épargne pourraient leur donner l'affectation souhaitée ;

ils pourraient utiliser par exemple les nombreuses combinaisons de garantie que nous avons étudiées, ainsi l'assurance sur la vie organisée par l'article 6 de la loi de 1906.

D. — Les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux ont pris part plus timidement que les caisses d'épargne, à l'œuvre des habitations hygiéniques et à bon marché. Les rapports officiels le constatent, non sans en exprimer de vifs regrets.

Le 30 janvier 1908, le ministre de l'Intérieur chargé par le ministre du Travail de procéder sur ce sujet à une enquête, écrivait à son collègue pour lui rendre compte des résultats de cette enquête. Les résultats ne sont guère encourageants, un bureau de bienfaisance seulement, celui de Surgères dans la Charente-Inférieure, avait consenti un prêt de 2.500 francs; deux bureaux l'un dans la Seine, l'autre dans la Seine-Inférieure, étaient sur le point de consentir des prêts de même nature. C'était tout pour les bureaux de bienfaisance. A la même époque l'administration de l'Assistance publique préparait un projet de prêt hypothécaire de 135.000 francs à la Société des logements hygiéniques à bon marché. Cette administration était en outre saisie de demandes de prêts ou de souscriptions à leurs actions et obligations, par plusieurs autres sociétés invoquant l'article 6 de la loi de 1906.

Par délibération du 19 mars 1908, la commission administrative de l'hospice de Barentin (Seine-Inférieure) consentait à affecter le cinquième de son patrimoine à l'achat d'obligations à 500 francs de la Société d'habitations à bon marché « Le Foyer ».

Depuis lors, persistance dans l'abstention : Résultats presque partout négatifs, sauf dans la Seine, le Nord, les Côtes-du-Nord. Le projet de prêt de l'Assistance publique

dont nous venons de parler, a en effet été réalisé au taux de 3,06 0/0 remboursable en cinquante ans. Les bureaux de bienfaisance de Roubaix, Tourcoing et Comines ont entrepris la construction de maisons valant ensemble 34.000 francs. Le bureau de bienfaisance de Tréguier a acquis un terrain de 9 012 fr. 50 et va consacrer 13.200 francs à la construction de deux groupes de logements. Là se borne l'action des bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux.

Ce sont là de médiocres résultats. Faut-il en accuser l'ignorance de la loi, la timidité, la mauvaise volonté des administrateurs des bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux. Il semble bien qu'ils sont les vrais auteurs de cet état de choses. De nombreuses circulaires ministérielles leur ont été adressées pour les encourager à placer leurs fonds au bénéfice du logement pauvre, autrement qu'à leurs façons coutumières ; elles ne paraissent guère les avoir convaincus et rassurés. Peut-être, beaucoup d'hospices étant dans certaines villes propriétaires d'immeubles n'ayant rien d'économique, la crainte d'ôter leurs facilités de location à ces immeubles, a-t-elle empêché leurs administrateurs de favoriser des constructions nouvelles.

Quoi qu'il en soit, concluons en disant qu'il y a fort à faire pour que les acquéreurs ou constructeurs d'institutions à bon marché trouvent de ce côté-ci les facilités de crédit dont ils besoin. Que penser maintenant de ce qu'ils ont pu tirer des avantages fiscaux que leur avait faits la loi de 1906.

§ 3. — *Avantages fiscaux*

Nous avons vu combien étaient modestes les diverses immunités fiscales accordées aux particuliers et aux sociétés

construisant ou achetant des habitations à bon marché ; elles se bornent en réalité à quelques faibles dégrèvements et à quelques facilités de paiement. L'énumération des chiffres des détaxes, successivement accordées de 1906 à 1908, montrera clairement quel secours infime elles ont pu apporter à l'œuvre des habitations à bon marché. Tandis que les sociétés de secours mutuels obtiennent, à juste titre, d'ailleurs, des libéralités se chiffrant par millions. Voici dans quelles mesures ont été avantagés sociétés et particuliers dans la matière qui nous occupe.

Ces détaxes se montent pour l'année 1906 à 167.177 fr. 26 (au lieu de 150.033 fr. 42 en 1905, ce qui accuse un relèvement de 16.143 fr. 34). Elles se décomposent ainsi :

Contributions foncières.....	52.098 fr. 47	
Contributions des portes et fenêtres..	92.776	36
Taxe de mainmorte.....	13.866	18
Patente.....	3.333	00
Timbre et enregistrement.....	2.898	15
Impôt sur les valeurs immobilières....	8.205	40

En Belgique, à la même époque, les immunités fiscales portaient sur une somme voisine de 550.000 francs.

En 1906 un chef d'exonération a été supprimé, celui qui avait trait au droit de timbre sur les actions et obligations ; d'un autre côté, toutes les actions et obligations des sociétés d'habitations à bon marché profitant de la détaxe de l'impôt sur le revenu, l'administration des finances n'a pu établir d'état pour l'impôt sur le revenu depuis l'application du nouveau régime. Néanmoins, le chiffre des dégrèvements en 1907 dépasse de 35.952 fr. 37 le chiffre de

1906. Il atteint un total de 203.129 fr. 63 décomposé de la façon suivante :

Contributions foncières.....	75.931 fr. 86	
Contributions des portes et fenêtres..	94.448	26
Taxe de mainmorte.....	13.707	30
Patente.....	12.505	66
Timbre et enregistrement.....	6.536	55

En 1908, dégrèvement total de 233.363 fr. 50 (supérieur de 30.233 fr. 87 à celui de l'année précédente) et se décomposant ainsi :

Contributions foncières.....	98.039 fr. 67	
Contributions des portes et fenêtres..	98.587	26
Taxe de mainmorte.....	19.132	11
Patente.....	12.998	38
Timbre et enregistrement.....	4.606	08

Voilà véritablement quelques sommes peu susceptibles d'inquiéter l'administration des finances. La fiscalité la plus exagérée ne pourrait pas redouter ici de dangereuses répercussions sur le budget. Que nos législateurs ne se montrent-ils sur tant d'autres points économes des deniers publics ! Il ne serait vraiment que trop facile d'indiquer des dépenses excessives ou inutiles, dont la suppression ou la réduction leur permettrait d'être plus généreux envers les œuvres si humaines et bienfaisantes des habitations à bon marché.

Mais voyons maintenant, quelle est la situation pécuniaire des sociétés dont la construction, la vente ou la location des immeubles à bon marché est le but ? Quel emploi font-elles des capitaux qu'elles ont pu réunir soit,

grâce aux concours de leurs adhérents, soit grâce à la contribution que leur ont apportée les établissements publics ou d'utilité publique dont nous avons parlé.

§ 4. — *Situation pécuniaire des sociétés
d'habitations à bon marché*

En 1907, le capital social des diverses sociétés d'habitations à bon marché s'élevait environ à 18 millions de francs, et les terrains et constructions constituant leur actif représentaient une valeur supérieure à 20 millions de francs. En 1908, ce capital social était de 24 millions de francs environ (supérieur par conséquent de 6 millions au capital social de l'année précédente) et les terrains et constructions représentaient une somme de 28 millions (supérieure de 8 millions au chiffre de 1907.)

Il est à remarquer que le capital social des sociétés coopératives, cependant les plus nombreuses, est inférieur à celui des sociétés anonymes, de même qu'est inférieure la valeur de leurs terrains et constructions à celle de ces mêmes sociétés. Voici d'ailleurs un tableau qui résume la situation des diverses sociétés en 1907 et 1908 :

		SOCIÉTÉS		
		Anonymes	Coopératives	Totaux
1907	Capital social....	11.154.351 fr.	7.188.336 fr.	18.342.687 fr.
	Emprunts.....	3.578.636	4.330.303	7.908.939
	Terrains et constructions.....	13.648.533	6.672.185	20.320.718
	Amortissement versé par les emprunteurs...	597.657	—	—
	Réserve légale...	91.911	16.884	108.795
	Frais à amortir..	67.879	39.305	107.184

		SOCIÉTÉS		
		Anonymes	Coopératives	Totaux
1908	Capital social....	13.981.704 fr.	9.548.331 fr.	23.530.002
	Emprunts.....	4.113.151	5.738.527	9.851.678
	Terrains et constructions.....	17.818.088	9.815.339	27.633.427
	Amortissement versé par les emprunteurs...	631.112	incomplet	780.916
	Prêts hypothécaires.....	587.219	219.598	806.819
	Réserve légale...	106.338	44.169	150.707
	Réserves diverses.	593.180	229.238	822.418
	Frais à amortir..	62.648	40.004	102.642

La situation de la plupart des sociétés est prospère. Nous croyons intéressant de donner quelques renseignements sur l'une d'elles, pour montrer comment, bien administrées, elles peuvent augmenter rapidement leur capital social et consacrer des sommes sans cesse croissantes à l'œuvre d'hygiène et de salubrité publique qu'elles ont entreprises.

La Société des habitations économiques de la Seine, qui mène de front la construction directe de maisons à bon marché et le crédit individuel aux constructeurs ou acheteurs, a porté son capital social de 825.000 francs à 890.000, et à l'aide de cet accroissement de ressources a pu édifier de nombreux immeubles. Pour atteindre le même but, la Société des logements économiques pour familles nombreuses double son capital social en le portant de 600.000 à 1.200.000 francs. L'objet particulier de cette société rend son succès particulièrement digne d'être signalé à notre époque de dépopulation, et dans une ville où, dans de si nombreux immeubles, les locataires avec enfants sont traités en ennemis. Cette société possède aujourd'hui

deux immeubles contenant ensemble 165 logements de 2 à 4 pièces dont le loyer varie de 160 à 400 francs. Évidemment c'est peu, et ce n'est point encore l'idéal ; des logements plus spacieux et plus isolés, plus individuels seraient bien préférables à ces casernes. Mais n'oublions pas que sans ces 165 logements, ce serait dans 165 taudis qu'auraient dû inévitablement aller se loger ces familles pauvres et nombreuses, puisqu'elles comptaient 776 enfants (au moment où était rédigé le rapport où nous puisons ces renseignements si instructifs), soit 4 en moyenne par famille, pour lesquels 6 0/0 à peine ont succombé prématurément, alors que la mortalité moyenne des enfants en bas âge est de 20 0/0. Depuis le doublement de son capital, cette société a entrepris la construction d'un troisième immeuble destiné à 120 familles. Elle se propose d'en édifier incessamment un quatrième dont l'exploitation sera confiée à la société des logements ouvriers. Enfin, pour en terminer avec l'intéressante société des habitations pour familles nombreuses, n'oublions pas que ses actionnaires se contentent d'un dividende de 3 0/0. C'est là une œuvre en tout point digne d'encouragement, et dont il est à souhaiter que l'exemple soit suivi. A eux seuls, en somme, les résultats qu'elle a obtenus justifieraient les faveurs légales de 1894 et 1906.

En province, on peut signaler *La Famille* de Puteaux, coopérative fondée en 1901, qui a édifié pour plus de 500.000 francs d'immeubles conformes à la loi ; la Société bordelaise des habitations à bon marché, qui a construit pour près de 1 million de maisons, et la Société des habitations de Longwy.

Voilà donc quelques constatations agréables et rassurantes. L'initiative privée, la philanthropie, ont su tirer

quelques nouveaux partis des encouragements des pouvoirs publics, encouragements d'ailleurs provoqués par elles. Nous allons bientôt nous demander si ces encouragements ne pourraient pas être plus efficaces, mais auparavant, qu'il nous soit permis de regretter que quelques sociétés d'habitations à bon marché, un petit nombre, aient mérité des critiques du Conseil supérieur des habitations. Ces critiques ont trait, soit à l'application des peines disciplinaires aux sociétaires indisciplinés, récalcitrants ou retardataires, soit, ce qui est plus grave, à certaines irrégularités de comptabilité ou de gestion, par exemple l'exagération des frais généraux ou des emprunts qui grèvent les sociétés de charges trop lourdes, les acquisitions préventives inconsidérées de terrains à bâtir qui risquent fort de constituer longtemps un poids mort pour la société, soit encore le manque d'exactitude dans le paiement des primes ou annuités.

Ce sont là assurément des taches légères que la moindre attention suffit à effacer, des imperfections de détail qui disparaîtront aisément et dont l'existence ne doit pas amoindrir le mérite de l'œuvre accomplie par les sociétés d'habitations à bon marché.

Nous n'avons plus, en terminant cette étude des effets de la loi de 1906, qu'à indiquer si, d'après nous, ils pourraient être meilleurs, grâce à quelques modifications de la loi de 1906. Nous verrons d'ailleurs, par la suite, qu'un premier perfectionnement a fait l'objet de la loi du 10 avril 1908, sur laquelle nous nous expliquerons dans une seconde partie de ce travail.

§ 5. — *Appréciation générale de la loi de 1906*

Il nous semble qu'on peut dire, d'une façon générale, que le problème sur lequel s'est portée en 1906 la bonne volonté du législateur, n'est pas encore actuellement résolu pour la catégorie sociale qui aurait le plus d'intérêts à en bénéficier ; la catégorie si intéressante des familles pauvres et nombreuses.

En effet, nous savons que deux moyens sont possibles pour le chef d'une famille nombreuse qui désire loger convenablement les siens. Il peut, soit faire partie d'une société coopérative de construction, soit devenir le client d'une société anonyme d'habitations à bon marché. Il peut, disons-nous, nous aurions mieux fait de dire « il pourrait », car il s'agit là, pour ce père chargé d'enfants et que nous supposons pauvre, d'une faculté bien incertaine ; le souci du pain, du vêtement, des frais médicaux et du terme en retard ne lui permettront guère d'utiliser les faveurs données par la loi aux sociétés coopératives. Faire partie de ces sociétés ne peut être le fait que de gens ayant une certaine avance pécuniaire, étant sûrs de leurs ressources à venir, n'appartenant pas au monde trop nombreux des victimes du chômage et des crises industrielles, au monde enfin dont les misères avaient surtout ému les promoteurs des lois de 1850 et de 1874, et, avant eux, tous les philanthropes du dernier siècle. Aussi bien, s'il y a un assez grand nombre de coopératives (149 en 1909) et si leur nombre tend à s'accroître, elles ne sont naturellement pas recrutées parmi les familles vraiment misérables et nombreuses, mais bien parmi le personnel stable, régulièrement payé et souvent pourvu de retraites des

grandes administrations publiques ou privées ou des grandes compagnies (1).

Le chef de famille pauvre pourra-t-il du moins devenir le client d'une société anonyme de construction ? Cela même, et voilà qui est plus grave, paraît lui être impossible à cause du prix élevé des loyers.

Nous avons parlé, il y a un instant, de l'œuvre excellente de la *Société des logements économiques pour familles nombreuses*. Eh bien, cette société elle-même, cette société modèle, ne peut arriver à loger convenablement que les ménages disposant au moins d'un salaire régulier de 5 francs par jour. La *Société des logements économiques pour familles pauvres* a réalisé toutes les économies possibles pour la construction et la gérance de ses immeubles, et ses actionnaires ne touchent que les 3 0/0, elle n'a pu arriver cependant qu'à louer chacune de ses pièces de 88 à 97 francs par an.

Étant donné ces chiffres, la situation des familles pauvres et nombreuses n'a donc aucune chance d'être améliorée par le jeu de la loi de 1906. Quelle est-elle, en fait, cette situation ? Nous allons citer, pour y répondre, la fort intéressante analyse que M. Cheysson (2) nous donne d'un cas concret de maisons urbaines.

1. Il y eut à Paris, Cours-la-Reine, une exposition organisée par des entrepreneurs qui était édifiante à cet égard. On y voyait bâties pour quelques jours des maisons individuelles assez coquettes, répondant à toutes les exigences de l'hygiène légale, capables même de flatter la vanité de leurs habitants, mais dont aucune n'avait été conçue pour une clientèle de familles ouvrières. D'ailleurs, le public parisien ne s'y était pas trompé et il eût été bien difficile de trouver en quête d'une amélioration de son taudis, dans cette exposition, une seule famille vraiment pauvre.

2. *L'Économiste français*, 14 novembre 1908.

« Prenons le cas d'un ménage de brave gens ayant 6 enfants qui sont encore trop jeunes pour travailler. La mère, avec sa nichée, a trop à faire pour aller à l'atelier. Le père, sobre et laborieux, gagne 5 francs par jour, c'est-à-dire 1.500 francs pour trois cents journées de travail en ne faisant — ce qui est d'un optimisme irréal -- aucune déduction pour le chômage ou la maladie.

Sur cette recette, il faudra prélever d'abord la dotation du chapitre de la nourriture, le plus exigeant et le plus lourd de tous pour les budgets pauvres. D'après la loi d'Engel, la part de ce chapitre dans la dépense totale est en raison directe de la pauvreté du ménage.

« Si l'on admet seulement par jour et par tête ou plutôt par bouche, la somme bien modeste de 0 fr. 40, la dépense quotidienne à ce taux pour nourrir la famille est de 4 fr. 20. Or, comme on mange trois cent soixante-cinq jours par année, si l'on ne travaille que trois cents, la dépense annuelle de ce chef va donc s'élever à 1.168 francs.

» En les défalquant du salaire de 1.500 francs, il reste 332 francs pour les autres chapitres du budget, à savoir : ceux du vêtement, du logement, du chauffage, de l'éclairage, du blanchissage : j'ose à peine mentionner ceux de l'éducation, de la distraction, de la santé, et celui de l'épargne, dont le rappel en pareille occurrence semblerait une amère dérision.

» Par suite de la compression fatale que la nourriture exerce sur les autres chapitres et notamment sur celui du logement, cette pauvre famille — non par sa faute, mais par la lourdeur de ses charges tenant au nombre de ses enfants — est acculée à se caser, comme elle le pourra, dans 1 pièce ou 2, d'un taudis infecté d'au plus 200 à 250 francs. Et encore, au prix de quels prodiges, de quelles

privations arrivera-t-elle à faire face à la redoutable et angoissante échéance du terme ? »

Les enquêtes faites depuis la loi de 1906 ne peuvent d'ailleurs que renforcer l'impression attristante que donne cette analyse, et montrer toute l'étendue du mal, auquel cette loi n'a malheureusement apporté qu'un remède partiel.

Dans ses études sur les conditions du logement, le Dr Bertillon (1) est arrivé à des conclusions fort pénibles. D'après lui, si l'on appelle logement surpeuplé celui dans lequel vivent plus de 2 personnes par pièce, il y a en France, pour 4.000 habitants, 260 qui habitent un logement surpeuplé. Et cette proportion des logements surpeuplés qui est de 14 0/0 pour les ménages de 3 personnes, atteint 17 0/0 pour ceux de 4 ou 5; 33 0/0 pour ceux de 6 ou 7; 40 0/0 pour ceux de plus de 8.

« Plus une famille est nombreuse, dit-il, plus il est fréquent qu'elle soit mal logée. C'est surtout lorsqu'elle compte plus de 6 personnes que le cas est fréquent, et c'est là surtout qu'il est lamentable ! » — « Ces chiffres, ajoute-t-il, ne disent pas tout : si défavorables qu'ils soient aux familles nombreuses, la réalité est pire. Non seulement leurs logements sont trop étroits, mais ils sont mauvais à tous les autres égards : ils n'ont pas de fenêtre, pas de cheminée, pas de cabinets d'aisance, ils sont éclairés sur une petite cour, ils sont obscurs, humides et malsains. »

D'après lui (2), la population surpeuplée correspondant à ces ménages de plus de 6 personnes, serait à Paris de 142.848 (dont 92.572 pour les ménages de 6 ou 7 personnes et 50.276 pour ceux de plus de 8 personnes).

1. *Revue d'Hygiène*, 1908.

2. Résumé de M. Cheysson, *Économiste français*.

Elle correspond à un total d'environ 20.000 familles et constitue la catégorie la plus éprouvée par le logement.

Certes, il eût été trop beau et il était impossible que l'intervention du législateur solutionne en fait un problème aussi complexe, aussi grave que celui de l'habitation ouvrière. Elle n'a abouti que partiellement, pour une élite, pour ceux qu'on a appelé l'aristocratie ouvrière. C'est insuffisant, mais c'est déjà quelque chose.

DEUXIÈME PARTIE

LA LOI DU 10 AVRIL 1908 RELATIVE A LA PETITE
PROPRIÉTÉ ET AUX HABITATIONS

A BON MARCHÉ

LOI DU 20 MARS 1910 SUR LES PRÊTS INDIVIDUELS
A LONG TERME

CHAPITRE PREMIER

LA LOI DU 10 AVRIL 1908.— ÉTUDE GÉNÉRALE

On pouvait reprocher aux lois de 1894 et 1906, d'avoir trop exclusivement réservé leurs faveurs aux employés et ouvriers de villes. Les populations rurales avaient été trop oubliées par leurs auteurs. Sans doute, le mal dont souffrait la population urbaine appelait une intervention plus pressante, mais à la campagne, nous l'avons indiqué dans notre introduction, les conditions du logement ne sont guère plus conformes aux règles les plus élémentaires de l'hygiène et de la salubrité. Il y avait en outre d'autres raisons d'intervenir, l'exode rural qui fait courir à notre

agriculture et à toute la société française de si graves dangers, le déracinement de trop d'individus et de trop de familles attirés par le mirage des grandes villes.

« Doit-on, écrivait M. Ribot dans l'exposé des motifs de la proposition qui est devenue la loi du 10 avril 1908, doit-on se résigner à laisser dans la misère tous les ouvriers honnêtes et laborieux ayant l'amour de la terre, prêts à faire les plus grands sacrifices pour en acquérir une parcelle et y élever une maison ? Si l'on envisage les diverses étapes que parcourt un de ces modestes travailleurs, on reconnaît que la plus décisive pour lui et pour la société tout entière est celle où il se marie. En fondant une famille, il prend conscience des devoirs qu'elle lui impose et des responsabilités qui pèsent désormais sur lui. C'est à ce moment, plus encore que dans la vieillesse, qu'il importe de lui tendre la main pour l'aider à accomplir une œuvre véritablement sociale et pour l'attacher au sol. C'est le problème de la très petite propriété rurale qui se pose devant nous. Si nous trouvons le moyen de rendre propriétaires, tout au moins de leur foyer et d'un jardin, tous les travailleurs qui n'ont, en se mariant, d'autre fortune que leurs bras et leur bonne volonté, nous aurons beaucoup fait pour assurer la paix sociale et pour ralentir dans la mesure du possible le mouvement qui entraîne les ouvriers à désertifier les campagnes. Nous aurons, en tout cas, rempli le devoir qui incombe à des législateurs dans une société fondée sur l'idée de fraternité » (1).

Or, bien évidemment, le coût des maisons construites

1. Proposition déposée à la Chambre des Députés le 19 avril 1906, par MM. Ribot et Siegfried. *J. off.*, Doc. parl. 1906, p. 194.

par les sociétés d'habitations à bon marché ne les mettait pas à la portée des ouvriers dont le salaire est peu élevé, et en particulier de la grande masse des ouvriers agricoles. Les campagnes avaient été oubliées dans la loi de 1894 et la preuve c'est qu'on n'avait même pas prévu la maison avec jardin. Quand on y pensa, lors de l'élaboration de la loi de 1906, on admit comme dépendance de la maison pour l'application de la loi, le jardin d'une superficie de 5 ares au plus, attenant aux constructions, et encore, on ne dispensait pas le propriétaire du paiement de l'impôt foncier. Mais qu'est-ce qu'un jardin de 500 mètres carrés ? C'est certainement par un habitant des villes et pour les habitants des villes qu'une telle prévision avait été faite (1).

Il fallait faire plus et mieux, étant donné les intérêts moraux en jeu. L'institution bienfaisante des jardins ouvriers qui avait pris un brillant essor (2) sous l'influence d'hommes de généreuse initiative comme l'abbé Lemire, M. Louis Rivière et divers chefs de grande entreprise, fut pour ainsi dire, la transition entre la loi de 1906 et la loi Ribot. Il avait été admis que le jardin n'était que l'accompagnement d'une maison déjà construite. On va en quelque sorte renverser l'idée, et considérer le jardin comme un acheminement vers la propriété ultérieure d'une maison à

1. Cf. Ribot, *Les Habitations à bon marché*, conférence faite dans le nouvel hôtel de la ligue de l'enseignement le 9 mai 1910. *Revue parlementaire*, le 10 avril 1910, p. 79.

2. En 1903, la France comptait 6.453 jardins ouvriers d'une contenance de 269 hectares. En janvier 1909, il y en avait 15.000 d'une contenance de 600 hectares.

construire (1). Pour la justification du jardin ouvrier, on s'était préoccupé de mettre à la disposition des indigents, des ouvriers, des familles nombreuses, un coin de terre, non seulement pour qu'ils puissent se procurer quelques ressources, mais encore dans la pensée qu'au contact de la terre et par le travail en plein air, ils retrouveraient des habitudes plus saines et des idées plus salubres aussi. C'était aussi, comme le reconnaissait M. Paulet, un moyen efficace de constituer la propriété rurale. « On a cru longtemps, disait-il, que la maison était l'essentiel et le jardin l'accessoire. Des expériences récentes ont renversé ces propositions. Le jardin est apparu plus facile, plus pratique à acquérir; l'acquisition d'un jardin est donc le premier pas dans cette voie d'acception à la propriété » (2).

Il n'y avait donc qu'à élargir sur ce point la législation existante et c'est précisément le but de la loi de 1908. Ce qui semble avoir préoccupé le législateur cette fois-ci, ce n'est pas la propriété bâtie mais la terre, dont l'acquisition va être facilitée et entourée de faveurs; l'ouvrier rural ou urbain pourra bâtir sa maison mais ce qui importe avant tout c'est de l'attacher au sol. Ainsi, apparaît nettement la pensée du législateur: favoriser le paysan plutôt que l'ouvrier; ainsi, les lois de 1906 et de 1908, tout en se distinguant essentiellement l'une de l'autre, se complètent mutuellement.

1. Cf. Tixier, *Les Habitations à bon marché et les lois du 12 avril 1906 et du 10 août 1908*. Thèse de Paris, 1908, p. 116.

2. Rivion, *La Terre et l'atelier. Jardins ouvriers*, 2^e édition. Paris, Lecoivre, 1904.

Le 11 mars 1897, M. Siegfried déposait, sur le bureau de la Chambre des députés, une proposition de loi relative à la petite propriété rurale (1). Elle avait pour but d'étendre aux petits domaines ruraux, dont la contenance n'excédait pas 5 hectares et d'une valeur de 5.000 francs, les dispositions de la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché. Mais cette proposition trop hardie, et dont les conséquences financières auraient pesé d'un poids trop lourd sur le budget, n'aboutit pas. Elle fut plus tard reprise sur des bases plus modestes par MM. Ribot et Siegfried le 19 novembre 1900. Les auteurs de la nouvelle proposition voulaient favoriser, d'une part, l'acquisition par les journaliers agricoles de petits champs d'une contenance maxima de 25 ares et d'autre part, la construction de petites maisons individuelles. On voit tout de suite en quoi cette proposition différait de la loi de 1906. Les deux buts que nous venons d'indiquer, acquisition de terre, acquisition de maison, pouvaient être désormais alternativement poursuivis, alors que, antérieurement, seuls les jardins d'une certaine contenance appartenant à des propriétaires d'habitations à bon marché pouvaient bénéficier des faveurs légales concernant lesdites habitations. De cette façon, les petits cultivateurs, les ouvriers agricoles et autres ouvriers à salaires peu élevés pouvaient sérier leurs efforts et acheter d'abord le terrain sur lequel ils pourraient plus tard édifier leur demeure.

Ce n'était pas tout de poser les principes, il fallait en assurer l'application, c'est-à-dire donner aux acheteurs les moyens d'acquisition. Les auteurs de la proposition demandaient en conséquence, que tout acquéreur d'un

1. *Journ. off. Chambre, Doc. parl. sess. ord.*, 1906, p. 134.

terrain d'une contenance maxima de 25 ares et dont le prix d'achat serait inférieur à 1.200 francs puisse profiter, non seulement des facilités accordées par la loi de 1906, mais encore des prêts consentis par l'État à un taux de faveur de 2 0/0 à des sociétés immobilières prévues à l'article 2 de la proposition.

Toutefois, afin d'éviter les spéculations qui se seraient produites, MM. Ribot et Siegfried posaient comme conditions que l'acquéreur devait s'engager à cultiver lui-même le terrain acheté ou à le faire cultiver par les membres de sa famille et s'assurer en cas de décès. En outre, la valeur locative du logement habité ne devait pas dépasser les deux tiers du chiffre fixé pour la commune par la commission des habitations à bon marché institué par la loi du 12 avril 1906.

En deuxième lieu, pour favoriser l'achat ou la construction de maisons individuelles, l'acquéreur du fonds de terre pouvait s'adresser aux sociétés prévues à l'article 2 et que nous avons mentionnées, si par ailleurs il se trouvait dans les conditions exigées par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906.

Quant au mécanisme financier de la proposition de loi, il pouvait s'analyser de la façon suivante. On favoriserait la création de sociétés régionales ou suivant les besoins, locales, de crédit immobilier, en leur assurant le bénéfice de faveurs analogues à celles consenties par l'État aux caisses régionales de crédit agricole de la loi du 5 novembre 1892. Pour permettre à l'État d'effectuer ces prêts, un crédit de 100 millions serait ouvert aux services spéciaux du Trésor.

Telle était, rapidement esquissée, la physionomie de la proposition Ribot-Siegfried. Rapportée par M. Buisson le

7 juin 1907 (1), elle fut adoptée avec quelques modifications le 27 juin 1907.

La commission de la Chambre, à laquelle la proposition avait été soumise, provoqua l'entente entre les administrations intéressées et les auteurs de la proposition, et c'est ainsi que la proposition vint devant le Parlement. Dès le vote de la Chambre, une grave objection avait été formulée. La double limitation de la surface et du prix avait été critiquée, la limitation du prix paraissant suffisante pour sauvegarder les intérêts du Trésor. On faisait remarquer qu'il y a une disproportion manifeste entre ces deux limites et qu'elle tendrait à faire croire que le régime de faveur vise exclusivement les ouvriers des villes, au détriment des cultivateurs ruraux. En effet, dans maintes régions de la France, le chiffre de 1.200 francs que la loi permet d'atteindre dépasse de beaucoup — et pour de nombreuses et complexes raisons — la valeur d'un lopin de 25 ares. Il permettrait, dans beaucoup de régions, l'acquisition de 1 ou 2 hectares. Réduire donc à 25 ares l'étendue du terrain que l'ouvrier rural peut acheter, c'est réduire en réalité à 250, 300 ou 400 francs le crédit que l'on pourrait lui ouvrir jusqu'à 1.200 francs. C'est, la formule a été employée, lui donner à boire dans un verre aux trois quarts vide. Ces considérations furent exposées (2), avec beaucoup de force et netteté devant la commission sénatoriale qui examina la proposition votée par la Chambre, par l'honorable M. Félix Martin, sénateur de la Saône-et-Loire. « Dans les villes, dit-il en substance, l'ouvrier mieux rémunéré pro-

1. Rapport *Jour. off.* Chambre, Doc. parl., 1907, p. 502.

2. Rapport Strauss du 20 février 1908. *Journ. off.* Sénat 20 février 1908. Doc. parl., sess. ordin., p. 16.

fitera presque toujours s'il le veut de la loi nouvelle jusqu'à concurrence de 1.200 francs. Et ce n'est pas tout il pourra, en outre de son superbe jardin de 25 ares, devenir propriétaire d'une maison confortable valant plusieurs milliers de francs. A la campagne, il n'en va pas de même. Une fois la maison bâtie sur le fonds de terre acheté il va falloir construire l'étable pour la vache, car, comme le fit remarquer M. Fessard, il faut une vache pour joindre les deux bouts. Il va falloir édifier le toit à porc, le poulailler, avec un certain espace clos pour enfermer la volaille au moment des semailles et de la moisson, une remise, un hangar, un carré pour le fumier, les fascines et les fagots, le puits et l'abreuvoir. Voilà les 25 ares déjà passablement ébréchées. Mais le jardin déjà si productif qu'il soit ne peut suffire à l'ouvrier agricole, qui ne pouvant toujours employer ses bras au dehors est obligé de travailler pour son compte. Il a besoin d'une autre étendue de terrain pour y planter des pommes de terre pour lui et ses bêtes, pour semer du blé noir, du seigle, un peu de froment, des betteraves, de la luzerne. Il lui faudra se ménager aussi auprès de l'écurie quelque bande de pâture ou de pré proprement dit afin que sa femme ne soit pas obligée de quitter fréquemment son logis, pour conduire ou aller quérir sa bête dans un pâturage éloigné. Bref, concluait M. Félix Martin, en plus du jardin proprement dit de 25 ares il faut à ce père de famille courageux et prévoyant un terrain de culture d'un seul tenant, dont la superficie ne soit pas inférieure à 75 ares. »

On pouvait songer à deux remèdes, ou bien supprimer toute clause relative à l'étendue de la propriété, ou la fixer, à un chiffre sensiblement plus élevé que 25 ares.

Au cours de la discussion devant le Sénat l'article fut

renvoyé à la commission. Le gouvernement par l'organe du ministre des Finances avait longtemps refusé d'élever la superficie de la terre, en raison des charges budgétaires. Cependant en fin de compte il reconnut que pour permettre à la propriété rurale créée par la loi de nourrir un ménage il fallait lui donner une étendue suffisante pour comporter la plantation d'arbres fruitiers, ou la culture maraîchère, ou l'entretien d'une vache, ou diverses autres ressources créées par l'ingéniosité du cultivateur. Et l'étendue primitivement fixée à 25 ares fut portée à 1 hectare. Telle est en résumé l'histoire parlementaire, et telle est la physionomie de la loi de 1908 (1). Entrons maintenant dans une analyse plus détaillée.

1. Cf. sur tous ces points le rapport cité de M. Strauss et le rapport de M. Buisson. *Journ. off.* Chambre. Doc. parl., sess. ordin. 1908, p. 300.

CHAPITRE II

LES ÉLÉMENTS DE LA LOI

Au début, nous l'avons vu, la loi que nous étudions était une loi d'habitation ouvrière, un simple chapitre nouveau de la législation des habitations à bon marché. Nous savons comment elle est devenue un projet d'encouragement à la constitution de la propriété rurale. L'analyse des textes votés va nous montrer cependant que l'on a voulu favoriser, à titre égal, la maison salubre et la petite propriété agricole.

Voyons tout d'abord les dispositions spéciales à la propriété non bâtie, puis celles spéciales à la propriété bâtie. Nous examinerons ensuite celles qui leur sont communes.

§ 1. — *Dispositions spéciales*

En ce qui concerne la terre, la loi exige un certain nombre de conditions. Nous avons vu, à propos des travaux préparatoires, que la première veut qu'un jardin ou champ, pour pouvoir profiter des avantages de la loi de 1908, ne dépasse pas l'étendue de 1 hectare.

La seconde condition, dont nous avons également parlé ci-dessus, est ainsi formulée. Le prix d'acquisition, y compris les charges, ne doit pas dépasser 1.200 francs. Ce

chiffre fut l'objet de critiques. On soutint qu'il n'y avait aucune proportion raisonnable entre ces 1.200 francs et la valeur de 25 ares. L'extension jusqu'à un hectare de 25 ares du projet amoindrit ce reproche, mais le laisse subsister. Avec 1.200 francs, dans beaucoup de campagnes il est possible d'habiter plus d'un hectare. On en tira argument pour soutenir que ce chiffre avait été adopté en considération du prix des terrains dans la banlieue des villes, et qu'ainsi se manifestait l'intérêt plus vif éprouvé par le législateur pour l'ouvrier urbain que pour le rural.

Au Sénat, M. Rey voulut faire adopter un amendement aux termes duquel une distinction serait faite entre les jardins et les champs; le prix maximum étant maintenu à 1.200 francs pour les premiers, mais élevé jusqu'à 6.000 pour les seconds. M. Strauss, rapporteur, fit comprendre au Sénat que l'amendement de M. Rey se rapportait beaucoup plus à la question de la propriété rurale prise en elle-même et à la question du bien de famille insaisissable (pendante en ce moment-là devant le Parlement), qu'au véritable objet de la loi en question; l'amendement fut disjoint.

Le texte admis par le législateur comporte une certaine obscurité. On s'est demandé quelle était la portée exacte de ces mots, y « compris les charges ». S'il s'agit des frais d'acquisition, des loyaux coûts, des coûteux frais de purge, etc., la portée de la loi va être singulièrement réduite, aussi M. Berthon (1) qui se pose la question, estime-t-il qu'il s'agit là de charges accessoires, assurance, paiement des intérêts du prix, participation aux dépenses d'un mur

1. Berton. Thèse de Paris, 1909.

mitoyen, etc. Ces charges, fort heureusement, ne se trouveront pas le plus souvent jointes au prix, car elles pourraient dépasser les frais et loyaux coûts.

La seconde condition c'est l'obligation, pour l'acquéreur, de cultiver personnellement le lopin de terre acquis en vertu de la loi de 1908. Quelle préoccupation a dicté cette disposition au législateur? Il s'agit, nous l'avons vu, de fixer le paysan au sol, de l'empêcher de céder aux sollicitations de la vie urbaine. Il fallait éviter aussi les spéculations possibles des capitalistes qui auraient acheté la terre et l'auraient ensuite louée, en utilisant, sans profit social, les faveurs accordées par la loi. On se souvient que M. Ribot, dans sa proposition primitive, exigeait que l'acquéreur cultivât lui-même la terre achetée ou la fit cultiver par les membres de sa famille. La loi exige simplement que l'acquéreur en prenne l'engagement au moment de l'acquisition. L'engagement sera pris vis-à-vis des sociétés régionales, dont nous aurons à parler dans un instant. On peut regretter que le paragraphe 3 de l'article premier de la loi de 1908, qui contient ces dispositions, n'indique rien sur les sanctions possibles à appliquer.

Une quatrième condition spéciale relative à la propriété non-bâtie, c'est qu'il ne faut pas que l'acquéreur soit déjà propriétaire d'un terrain bâti ou non-bâti dont la contenance ou la valeur soit supérieure aux maxima que nous avons tout à l'heure mentionnés. Si ces contenances et valeurs sont inférieures à ces maxima, elles viennent en déduction des chiffres fixés dans les dispositions que nous venons d'étudier.

Enfin, dernière condition, la valeur locative réelle du logement de l'acquéreur ne doit pas excéder les deux tiers du chiffre fixé par la commission instituée par

l'article 5 de la loi du 12 avril 1906. Cette disposition a pour but, elle aussi, d'éviter les abus possibles en ne permettant qu'à des gens de condition modeste de profiter des avantages de la loi. C'est là une disposition ajoutée au texte primitif de la proposition pour couper court à toute contestation. C'est au moment où l'ouvrier prétend bénéficier de la loi qu'il doit établir sa situation pécuniaire. Pour évaluer cette valeur locative, il faut donc se reporter à la loi de 1906. Par conséquent on doit produire un certificat du contrôleur des contributions directes, constatant que la valeur locative de la maison ne dépasse pas 112 fr. dans les communes au-dessous de 1.000 habitants, 100 dans celle de 101 à 2.000 et ainsi de suite.

En ce qui concerne maintenant la propriété bâtie, les conditions imposées aux acquéreurs peuvent se résumer ainsi. En premier lieu, il faut que la valeur locative réelle du logement, s'il s'agit d'une maison déjà construite ou le coût de construction s'il s'agit d'une maison nouvelle, ne dépasse pas les maxima établis par l'article 5 de la loi de 1906. Nous connaissons ces chiffres et n'avons pas à y revenir. Il faut, en second lieu, que les acquéreurs ou constructeurs fournissent un certificat de salubrité. Cette disposition, nous le savons, n'apporte guère de garantie sérieuse que s'il s'agit d'habitations à construire. Ce n'est pas sur le vu des plans que les prêts hypothécaires seront effectués.

Telles sont les dispositions spéciales qui visent de part et d'autre la propriété bâtie et non-bâtie. Venons à l'état des dispositions communes.

§ 2. — *Dispositions communes*

Ces dispositions consistent tout d'abord en conditions imposées aux acquéreurs ou constructeurs ; en second lieu en l'organisation d'un système complexe de faveur et en troisième lieu en l'institution de voies et moyens techniques et financiers.

1° *Conditions imposées aux acquéreurs et constructeurs.*
— La loi exige qu'ils soient déjà en possession du cinquième au moins du prix de la maison ou du jardin à acquérir. Il faut, en somme, et cette précaution a une incontestable valeur sociale, qu'ils aient déjà fait œuvre préparatoire d'épargne.

Il faut en second lieu qu'ils aient passé avec la caisse nationale en cas de décès, un contrat à prime unique garantissant le paiement des annuités qui resteraient à échoir au moment de leur mort, le montant de cette prime pouvant être incorporé au prêt hypothécaire (art. 3). Cette disposition constitue une innovation considérable. « C'est la certitude du lendemain, dit excellemment M. Berthon (1), que la nécessité de l'assurance assure à son bénéficiaire : le travailleur qui est parvenu par son économie à réaliser son rêve, à habiter une maison dont il est le propriétaire, ne se demandera plus avec angoisse ce que deviendront ses enfants s'il venait à mourir en les laissant dans l'impossibilité de solder les arrérages convenus. Grâce à cette disposition, la famille est tranquille, il n'est plus à craindre qu'un décès prématuré la fasse

1. V. Berthon, *op. cit.*, p. 75.

expulser du foyer dont elle a apprécié la réconfortante douceur. »

L'assurance est donc obligatoire, mais de plus elle est constituée par une prime unique. Le législateur avait à choisir entre trois systèmes au moins : 1^o le paiement d'une prime unique au moment de la signature du contrat ; 2^o le paiement d'une prime annuelle fixe ; 3^o le paiement d'une prime annuelle variable suivant l'importance des risques courus par l'assurance.

La proposition, avec justesse, n'a retenu que le premier système, c'est à-dire le paiement d'une prime unique qui peut d'ailleurs être incorporée au prêt hypothécaire, c'est-à-dire comme nous le verrons tout l'heure, remboursé par annuité, en même temps que le reste du prêt. Ce mode est évidemment supérieur aux deux autres, car il n'entraîne pas de déchéance comme les autres modes à prime annuelle, et il permet de renouveler en quelque sorte toute la charge annuelle supportée par l'emprunteur, alors que les deux autres combinaisons ont l'inconvénient d'imposer les plus fortes charges dans les premières années. Voilà pourquoi la commission du Sénat ne crut pas devoir adhérer à la thèse soutenue par M. Jarrin et inscrire dans la loi, la liberté pour l'emprunteur de recourir à l'un quelconque des trois modes d'assurance. D'ailleurs, ce système avait l'avantage de régler, à l'origine, d'une manière définitive, la question de l'assurance, alors que si l'on avait laissé l'assuré libre de choisir un autre mode, il aurait pu se produire, si une prime restait impayée, que l'intéressé et par suite les créanciers perdissent les bénéfices de l'assurance. Au surplus, la surcharge supportée par l'assuré était pratiquement insignifiante. Elle ne devait pas excéder en moyenne 0 fr. 50 à 0 fr. 60 0/0 du montant de l'avance. D'après les

renseignements fournis par la Caisse des dépôts et consignations, le coût de l'assurance correspondrait approximativement au dixième du capital à garantir, la somme à payer chaque année pour amortir un capital de 100 francs est de 6 à 8 francs, et le supplément nécessaire pour amortir en outre la prime d'assurance est de 0 fr. 60 à 0 fr. 80 (1).

Quant au mécanisme du contrat d'assurance, il est organisé par l'article 9 de la loi et par des dispositions accessoires du décret du 24 août 1908 (2). En règle générale, cette assurance supposerait la visite médicale requise toutes les fois qu'une société a intérêt à mesurer les risques par elle acceptées. Mais on a pensé que dans le cas qui nous occupe, il serait possible d'offrir à l'emprunteur une combinaison de nature à lui faciliter encore l'opération projetée. S'il veut se dispenser de cette visite médicale qui, à la campagne et pour une catégorie de personnes peu fortunées, peut entraîner des déplacements et des frais relativement excessifs, l'emprunteur est autorisé, dès qu'il a conçu un projet d'acquisition, à verser à la caisse nationale d'assurance en cas de décès, une somme égale à 1 0/0 au moins du capital qu'il veut assurer (sans que le versement puisse descendre au-dessous de 10 fr.). Dans le cas où la proposition d'assurance, par suite de la renonciation ou de la mort du souscripteur, ne serait pas suivie d'effet, la quotité versée resterait acquise à la caisse nationale d'assurance en cas de décès. Risque fort modique, mais qui a paru néces-

1. Cf. pour tous ces points. Rapport Buisson. *Journ. off.*, Chambre, Doc. parl., sess. ordin., 1907, p. 502, etc.

2. Décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 10 avril 1908, relative à la petite propriété rurale et aux habitations à bon marché. *Journal officiel* du 26 août 1908.

saire, dans l'intérêt même de la généralité des souscripteurs qui emploieront ce système.

Telles sont les conditions auxquelles est soumise l'obtention du système de faveurs organisé par la loi de 1908. Voyons maintenant quelles sont ces faveurs.

2° *Faveurs accordées par la loi.*— L'analyse des dispositions de la loi sur ce point ne nous retiendra pas longtemps. L'article premier de la loi de 1908 s'exprime en effet de la manière suivante: « *Tous les avantages prévus par la loi du 12 avril 1906 pour les maisons à bon marché, sauf l'exemption temporaire de l'impôt foncier, s'appliquent aux jardins ou champs n'excédant pas 1 hectare.* » Remarquons cette disposition: « *sauf l'exemption temporaire de l'impôt foncier* ». Elle n'est pas à vrai dire nouvelle. Elle existait dans l'article 5 de la loi du 12 avril 1906. Elle s'expliquait, on se le rappelle par ce fait, que l'administration des contributions directes fit remarquer lors de l'observation de cette loi, que les jardins pouvaient être loués ou vendus isolément sans que l'administration en fût avisée et pût suivre les changements. D'ailleurs, en ce qui concerne le jardin, l'impôt foncier représente une somme très modique. Un dégrèvement d'aussi minime importance entraînerait des complications et augmenterait la confusion des documents cadastraux. Nous n'insisterons pas sur les autres avantages d'ordre fiscal financier et pratique, analysés déjà dans notre première partie. Nous voulons, par contre, dans un paragraphe spécial, étudier l'innovation caractéristique de la loi de 1908, son mécanisme technique et financier.

§ 3. — *Mécanisme technique et financier de la loi de 1908*

Jusqu'à la loi de 1908, le législateur s'était borné à encourager de diverses manières les œuvres d'habitations et de coins de terre. Avec la loi nouvelle, l'État intervient directement et participe aux facilités de crédit offertes aux coopérateurs, aux petits acquéreurs, aux constructeurs des villes et des campagnes. Si l'on avait compté seulement, pour attacher le rural à la terre, pour qu'il achete son champ et bâtit sa maison, sur l'emploi unique de ses maigres économies, il est certain que l'on eût attendu fort longtemps un résultat appréciable. Aussi, la loi pour hâter l'application de sa réforme, a-t-elle organisé tout un système de prêts et d'avances. De même que par la loi de 1906, on avait essayé de favoriser la création des sociétés-tampon pour assurer d'une manière plus souple et plus efficace l'application de ses dispositions, de même la loi Ribot essaie de favoriser la constitution de caisses régionales de crédit immobilier, par tout un ensemble de mesures.

Aux termes de l'article 2, des prêts pourront être consentis par l'État à des sociétés *régionales*, et en vertu de l'article 5, à certaines sociétés *locales* de crédit immobilier qui se constitueront ensuite de la présente loi. Ces sociétés seront chargées d'effectuer des prêts et d'en surveiller l'emploi.

1° *Les sociétés de crédit immobilier.* — La loi prescrit deux sortes de sociétés ; les sociétés régionales et les sociétés locales. Les unes et les autres ont les mêmes fonctions et jouissent des mêmes prérogatives. La loi préfère les sociétés régionales qui ont ou plutôt auront, en

effet, l'avantage de mieux répondre à un groupe de besoins semblables, de ne pas être assez nombreuses pour disperser leurs efforts ou rendre trop difficile leur contrôle. Mais il fallait bien prévoir les villes, les centres industriels populeux ayant des besoins spéciaux développés ; pour eux, les sociétés locales prévues à l'article 5 et remplissant les conditions des articles 2 et 5 bénéficieront des dispositions de la loi. Naturellement, c'est au gouvernement qu'il appartiendra d'apprécier les titres des sociétés qui solliciteraient leur assimilation aux sociétés régionales.

Pour jouir des prérogatives que leur confère la loi, les sociétés régionales devront se constituer sous la forme anonyme et au capital minimum de 200.000 francs (art. 4). Comme l'y invitait le législateur, le gouvernement, par un règlement d'administration publique en date du 24 août 1908, a déterminé les clauses que devront contenir les statuts pour que ces sociétés puissent recevoir, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché, l'approbation du ministre du Travail. Ce décret a encore fixé les conditions dans lesquelles serait retirée cette approbation aux sociétés ne se conformant pas à la loi ; toutes choses qui ne nous paraissent pas soulever de discussion. Pour faciliter la constitution de ces sociétés, des statuts ont été élaborés au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1).

2^o *Fonctionnement des sociétés de crédit immobilier.* —

Les sociétés pourront effectuer deux sortes d'opérations :
a) aux particuliers elles consentiront des prêts pour l'achat des champs ou jardins dont la contenance ne dépasse pas un hectare, et dont le prix d'achat n'excède pas 1.250 francs

1. Berthon, *op. cit.*, p. 33. Annexes.

pour l'achat ou la construction de maisons individuelles ;
b) aux sociétés d'habitations à bon marché constituées selon la loi de 1906, elles accorderont des avances, mais seulement pour celles de leurs opérations dont il est question ci-dessus.

Dans ces prêts, les sociétés sont maintenues par la loi dans de strictes limites :

1° Le taux des prêts ne peut excéder 3 1/2 0/0 pour les prêts directs consentis aux particuliers, et 3 0/0 pour les avances faites aux sociétés d'habitations à bon marché ;

2° Le dividende annuel à servir aux actionnaires ne pourra dépasser 4 0/0 ;

3° Les actions ne pourront être libérées de plus de moitié, à moins d'autorisation spéciale donnée par décret sur la proposition du ministre des Finances et du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché ;

4° Les sommes restant dues par ces sociétés ne pourront dépasser le chiffre obtenu en ajoutant au quadruple de la partie versée du capital social le montant de la partie non appelée. Ce qui revient à dire que les prêts consentis par l'État à une société ne pourront jamais dépasser le quadruple des sommes versées par les actionnaires, augmenté du montant du capital social non encore appelé. Ainsi, une société constituée au capital de 200.000 francs — chiffre minimum — et dont les actions sont libérées jusqu'à concurrence de moitié, soit 100.000 francs, ne pourra obtenir de l'État un prêt supérieur à 500.000 francs se décomposant ainsi : 400.000 francs, quadruple du montant du capital social effectivement versé et d'autre part 100.000 francs, montant de sommes restant à appeler ;

5° Les sociétés ne pourront, en dehors des opérations

prévues par l'article 2, effectuer que des placements en rentes sur l'État ou en valeurs garanties par l'État. Leurs fonds disponibles, sauf l'encaisse nécessaire pour les besoins courants, seront déposés à la Caisse des dépôts et consignations ou dans une Caisse d'épargne.

Enfin, les sociétés sont tenues de soumettre à l'approbation ministérielle toutes modifications qui seraient apportées aux statuts primitifs. Elles doivent adresser au ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, avant le 31 mai de chaque année, le compte rendu de l'assemblée générale approuvant le compte de l'année précédente accompagné d'un bilan. Lorsqu'une société enfreint les prescriptions de la loi ou du décret, elle pourra être mise en demeure de fournir, dans le délai d'un mois et par écrit, ses observations sur les irrégularités relevées contre elle. Passé ce délai et faute de justifications suffisantes, l'approbation pourra lui être retirée, par arrêté pris de concert par le ministre du Travail et le ministre des Finances, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Telles sont les précautions dont la loi a entouré la constitution et le fonctionnement des sociétés de crédit immobilier. Voyons-les maintenant à l'œuvre.

Les sociétés sont saisies directement des demandes de prêts des particuliers. Avant d'effectuer ce prêt, la société transmettra cette demande au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, pour que celle-ci statue sur l'assurance. C'est seulement en cas d'acceptation du risque ou en cas d'acceptation de la promesse d'assurance, que la société prêteuse pourra verser les sommes demandées par les intéressés.

Sous quelle forme le prêt est-il consenti? Exclusivement sous la forme hypothécaire. On a adressé sur ce point de

graves objections à la loi. Le président de la Société d'habitations à bon marché « l'Habitation moderne », M. Jarrin, aurait voulu que les sociétés pussent consentir des emprunts sur simples obligations. La société dont je suis président, disait-il, en substance, emprunte 20.000 francs sous la forme hypothécaire à la Caisse d'épargne et de prévoyance de Paris, en 1905, sur 4 terrains destinés à recevoir des maisons familiales. Cette opération a entraîné 652 fr. 25 de frais auxquels viendront encore s'ajouter, ultérieurement, les frais de mainlevée des hypothèques. Or, la même société ayant introduit dans ses statuts des dispositions spéciales rendant impossible toute inscription sur ses immeubles, a ensuite emprunté 312.500 francs à la Caisse des dépôts et consignations en cinq opérations contre remise d'obligations négociables jouissant d'un droit de priorité hypothécaire pouvant être exceptionnellement exercé par la Caisse des dépôts en consignations, aux frais de la société, dans le cas de non-exécution par celle-ci des engagements contractés. Or, cet emprunt a occasionné une dépense totale inférieure à 400 francs.

On ne peut pas nier que ce système n'entraîne une considérable diminution de frais. Il a paru cependant impossible de le consacrer, à raison des dangers qu'il fait courir. En effet, on peut se demander si une société est bien autorisée à s'interdire, d'une manière générale, par ses statuts l'exercice du droit de conférer une hypothèque. De plus, les statuts sont aisément revisables, et une société mal intentionnée pourrait supprimer ultérieurement cette clause ; elle aurait dès lors la faculté de réduire à néant la garantie sur laquelle comptait le premier établissement prêteur. Enfin, une hypothèque judiciaire pourrait, nonobstant toute clause contraire, malgré même le refus du ministre d'ho-

mologuer les modifications des statuts, ruiner, sur l'intervention d'un simple créancier de la société, le gage des prêteurs.

Le prêt hypothécaire confère la seule sûreté véritable. Il a, il est vrai, l'inconvénient de la cherté. Les frais de mainlevée et d'hypothèque coûtent 3 0/0, alors que les frais d'émission d'obligation et les frais d'attribution ne coûtent que 1 0/0. Néanmoins, il n'a pas semblé à la commission sénatoriale, qu'on pût renoncer aux avantages particuliers de ce mode de prêt. Tout au contraire pourrait-on envisager, à un moment donné, la possibilité de restreindre pour cette classe si intéressante de contrats, les frais d'enregistrement, les honoraires des notaires et ceux des conservateurs des hypothèques.

En résumé, pour devenir propriétaire d'un champ d'une valeur de 1.200 francs, l'emprunteur devra payer :

Prêt.....	960 fr.	
Assurance.....	112	80
Frais d'hypothèque.....	24	70
Total à emprunter.....	1.097	50

Ce capital sera amorti par la méthode des annuités. Supposons que l'acquéreur ait vingt-cinq ans au moment de la conclusion des prêts, au moment où il songe à fonder une famille. Si la société de crédit immobilier — comme nous verrons certaines le faire — ne prend qu'un intérêt de 2 1/2 0/0, l'annuité sera de 59,47, c'est-à-dire environ 5 francs par mois. Ainsi, l'emprunteur, dit M. Berthon de qui nous tirons ces chiffres, ne paiera pas plus pour être immédiatement propriétaire du champ que s'il était fermier sans devenir jamais propriétaire, car si on loue une terre d'une étendue moyenne à un taux de 3 0/0, il n'est pas

rare que des parcelles soient louées 4 1/2 0/0 et même 5 0/0.

Supposons maintenant que ce propriétaire d'un champ veuille y construire une habitation, et qu'il s'adresse de nouveau à une société immobilière. Il pourra encore obtenir les quatre cinquièmes du prix de la construction, prix déterminé bien entendu, en tenant compte des maxima dont nous avons parlé tout à l'heure. Il peut aussi trouver une maison que son propriétaire désire vendre. Prenons le cas où la maison vaut 4.000 francs, si l'on calculait le loyer à 5,50 0/0 de la valeur, le prix qu'il devrait payer au propriétaire serait de 222 francs. Or, l'acquéreur empruntera 3.200 francs, et il devra ajouter au prêt une somme de 375 francs pour la prime unique d'assurance et 95 francs pour les frais d'hypothèque, soit 3.670 francs. Comme on lui prêtera au maximum à 3 0/0, l'amortissement exigera cet intérêt ajouté à une annuité de 210 fr. 65. Mais (conformément à l'alinéa 1 de l'art. 3, loi de 1908) l'emprunteur a dû verser sur ses propres économies les 800 francs qui sont le cinquième de son prix d'achat. A 3 0/0, ces 800 donneraient un intérêt de 24 francs qu'il y a lieu de ne pas oublier pour la comparaison qui nous occupe, dans le calcul de l'annuité à la charge de l'emprunteur ; 24 francs plus 210 fr. 65 donnent 234 fr 65.

Le loyer aurait été de 222 francs. On voit avec quelle légère augmentation de ce qu'il aura à déboursier chaque année, cet emprunteur va devenir propriétaire, « grâce uniquement, concluons-nous avec M. Berthon, aux avantages que la loi lui concède ».

Tel est le mécanisme de la loi. Voyons maintenant quels sont les voies et moyens adoptés par le législateur pour le faire pratiquement jouer.

3^e *Voies et moyens organisés par la loi.* — Si les

sociétés immobilières avaient été réduites à leurs seules ressources ou à celles qu'aurait pu réunir l'initiative privée, la réforme de 1908 aurait eu des résultats assez lointains. Or, on voulait obtenir des résultats immédiats. Pour ce but, il a bien fallu recourir à l'intervention de l'État. Sans doute, il eût été théoriquement préférable de compter sur l'initiative d'individus et d'associations courageuses et intelligentes. Malheureusement, la preuve a été faite que dans notre pays de vieille centralisation il n'y avait pas lieu de trop compter sur ces facteurs (1). C'est donc fort sagement, que l'État prit la décision d'intervenir par une action financière directe, et de donner aux sociétés immobilières les moyens qui leur auraient manqué pour avoir une influence étendue. D'autres pays avaient d'ailleurs, sur ce point, donné l'exemple au nôtre, par exemple l'Angleterre.

Ce en quoi la loi nouvelle innove profondément, en effet, c'est en étendant aux sociétés régionales de crédit immobilier le bénéfice de créances de faveur analogues à celles consenties par l'État aux caisses régionales de crédit agricole. Les auteurs de la proposition avaient voulu qu'on employât, en premier lieu, les fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, qui peuvent être affectés comme on sait à des prêts, à des sociétés d'habitations à bon marché en vertu de l'article 6 de la loi de 1906, sauf à recourir ensuite aux fonds de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

1. De même, pour la protection des travailleurs, il a bien fallu admettre devant l'indifférence ou la mauvaise volonté privées (celle particulièrement des patrons verriers) que la force capable d'aboutir à des résultats immédiats était uniquement l'intervention de l'État. — Cf. R. Jay, *Protection légale des travailleurs*. Larose,

Mais le gouvernement estima qu'il n'était pas possible de demander une pareille immobilisation des ressources des caisses, dont les fonds doivent être à tout instant disponibles.

On résolut donc de s'adresser de suite au portefeuille de la Caisse nationale qui dépasse 1.350 millions. Le total des avances que pourra ainsi faire l'État, est fixé à 100 millions. Le ministre des Finances est autorisé, en conséquence (art. 6), à se procurer des fonds dans les limites du crédit ouvert chaque année par la loi de finances, au moyen d'avance qui pourront être faites au Trésor par la caisse. Ces avances seront représentées par des titres d'annuités dont les intérêts seront réglés trimestriellement au taux fixé par le tarif de ladite caisse, conformément à l'article 12 de la loi du 20 juillet 1886, et en vigueur au moment de la réalisation de chaque année.

Les prêts aux sociétés sont affectés, pour le compte de l'État, par la Caisse nationale des retraites, sur la désignation d'une commission spéciale instituée auprès du ministre du Travail par l'article 8 de la loi.

Cette commission nommée par décret sur la proposition du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale pour une durée de cinq ans, se compose de 16 membres : le ministre du Travail, président ; 2 sénateurs ; 2 députés ; 1 membre du Conseil d'État ; 1 membre de la Cour des Comptes ; 2 fonctionnaires du ministère des Finances ; le secrétaire général de la Caisse des dépôts et consignations ou son délégué ; le directeur de l'hydraulique et des améliorations agricoles ou son délégué ; 2 représentants des sociétés régionales de crédit immobilier ; 2 membres du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Le décret désignera le vice-président de la com-

mission, ainsi qu'un chef ou sous-chef de bureau du ministre du Travail et de Prévoyance sociale, qui remplira les fonctions de secrétaire (art. 8).

Les sociétés de crédit immobilier qui désirent obtenir des prêts de l'État, doivent faire parvenir leur demande au directeur de la Caisse des dépôts et consignations avec les pièces ci-après : deux exemplaires rectifiés des statuts de la société portant mention de l'approbation ministérielle ; la liste des membres du conseil d'administration et des commissaires de surveillance ; la liste des souscriptions ; les trois derniers bilans annuels, etc. (Cf. art. 14 du décret du 24 août 1908).

Tout prêt consenti pour le compte de l'État par la Caisse nationale des retraites, donne lieu à l'établissement d'un contrat qui, en plus des stipulations concernant le montant des prêts et les conditions de résiliation et d'amortissement, doit encore mentionner certaines dispositions prévues aux articles 16 et 22 du décret.

Le versement des fonds a lieu en une ou plusieurs fois, et sur justification d'emploi, dans le délai maximum d'un an à partir de la signature du contrat. La portion du prêt qui n'a pas été réalisée à l'expiration de ce délai est annulée. Les versements prennent valeur du premier jour de la dizaine, dans laquelle les fonds ont été mis à la disposition de la société.

La durée de remboursement du prêt ne peut excéder vingt-cinq ans. Les remboursements anticipés sont appliqués aux dernières années d'amortissement. Toutefois, sur la demande de la société, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse peut modifier l'amortissement, de manière à répartir différemment les versements ainsi effectués. La société doit en outre fournir à la Caisse des

retraites : 1° Avant le 15 février de chaque année un état donnant, au 31 décembre de l'année précédente, la situation détaillée des opérations de la société et notamment le reste dû en capital sur chacun des prêts individuels consentis, soit par la société de crédit immobilier, soit par des sociétés d'habitations à bon marché au moyen d'avances faites par la société de crédit immobilier : l'état indique également le reste dû sur les avances consenties aux sociétés d'habitations à bon marché ; 2° avant le 31 mars de chaque année, le compte rendu des assemblées générales extraordinaires, etc., etc. (Art. 16 à 19 du décret.)

Le remboursement du capital restant dû devient de plein droit exigible : a) *immédiatement*, sans mise en demeure préalable : 1° en cas de retrait de l'approbation ministérielle prononcé conformément à l'article 3 du décret ; 2° en cas de dissolution de la société ; 3° en cas de violation des articles 17 et 19 du décret ; b) un mois après simple mise en demeure par lettre recommandée : 1° à défaut de paiement des annuités ; 2° en cas de non-production des justifications prévues au contrat de prêt.

La commission n'avait pas songé à insérer dans la loi des dispositions relatives aux intérêts de retard. L'article 7 de la loi remédie à cette lacune. Il édicte que les remboursements à effectuer par les sociétés sont passibles d'intérêts de retard, calculés au taux de 4 0/0 à partir de leur échéance, et que le recouvrement des sommes non remboursées dans le délai de trois mois et des intérêts en retard y afférents, seront poursuivis par l'agent judiciaire du Trésor.

Telles sont les précautions vraiment sévères et compliquées, auxquelles le législateur subordonne l'ouverture des crédits par la Caisse nationale au nom de l'État.

Mais, ce ne sont pas là les seules ressources que les caisses régionales pourront utiliser.

En vertu de l'article 1^{er} de la loi de 1908, toutes les faveurs accordées par la loi de 1906, sont accordées aux nouvelles opérations prévues par la loi nouvelle. Par conséquent, les sociétés de crédit immobilier pourront aussi profiter de la faculté de s'adresser à la fortune personnelle des caisses d'épargne et des autres établissements.

L'acquisition de terrain destiné d'abord à la culture et éventuellement à la construction, pourra donc donner lieu aux mêmes avantages que l'acquisition ou la construction de maisons à bon marché. L'article 11 de la loi de 1908 a précisément pour but de permettre aux caisses d'épargne d'accorder le même taux réduit que l'État, 2 0/0, lorsque leurs prêts s'adressent directement ou par l'intermédiaire des sociétés, aux acquéreurs remplissant les conditions énumérées à l'article 3.

« Les opérations effectuées par les caisses d'épargne dit cet article 11, en exécution de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 et de l'article 16 de la loi du 12 avril 1906 pourront être faites au taux réduit de 2 0/0, lorsqu'elles seront faites au profit de personnes remplissant les conditions requises par l'article 3 de la présente loi. »

Les opérations que la loi autorise les caisses d'épargne à faire à ce taux réduit sont :

1° Les prêts hypothécaires amortissables par annuités, faits directement à des particuliers dans les termes de l'article 3;

2° Les prêts hypothécaires aux sociétés d'habitations à bon marché, pour des prêts exclusivement affectés à des acquisitions de maisons individuelles ou de champs et jardins, également dans les termes de l'article 3;

3° Les souscriptions d'obligations de sociétés d'habitations à bon marché qui, par leurs statuts, restreindraient exclusivement leurs opérations aux acquisitions de maisons individuelles, de champs ou jardins, toujours dans les termes de l'article 3.

Enfin, ajoutons que la loi récente du 6 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, va mettre des fonds nouveaux presque inépuisables à la disposition des sociétés de crédit immobilier. On sait que le système adopté par le Parlement pour le fonctionnement des retraites, est le système de la capitalisation. Les versements annuels sont recueillis par les caisses ou organismes visés à l'article 14, qui en assurent le placement, pour en affecter les intérêts au paiement des pensions. Or, ces placements pourront être faits notamment : « sur l'avis favorable du Conseil supérieur des retraites ouvrières, et jusqu'à concurrence du dixième des prêts, aux institutions visées par l'article 6 de la loi du 12 avril 1906 et aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociale reconnues d'utilité publique, ou en prêts hypothécaires sur habitations ouvrières ou jardins ouvriers, ainsi qu'en obligations des sociétés d'habitation à bon marché établies conformément à la même loi du 12 avril 1906 ».

Telle est, dans ses éléments essentiels, la loi de 1908. Voyons maintenant, quelles critiques elle comporte et quels ont été ses premiers résultats.

CHAPITRE III

EXAMEN CRITIQUE ET PREMIERS RÉSULTATS DE LA LOI DE 1908

Dans l'exposé des motifs de sa proposition, M. Ribot avait dit : « C'est le problème de la très petite propriété rurale qui se pose devant vous... » Ce problème, la loi que nous venons d'analyser lui a-t-elle donné une solution conforme aux intentions de ses auteurs ? Nous ne le croyons pas. Très utilisable comme amélioration de la loi de 1906, la loi de 1908 nous le paraît moins dans ce qui est son but caractéristique, la protection de la très petite propriété rurale.

En effet, les faveurs qu'elle contient, sur ce point, sont trop parcimonieuses. La superficie d'un hectare à laquelle elle restreint ses avantages est encore trop étroite pour qu'on puisse en attendre de grands progrès.

La propriété que la loi de 1908 va contribuer à créer est une propriété critiquable, une propriété parcellaire, de la poussière de propriété n'ayant pas les vertus sociales qu'on lui a trop facilement prêtées. Un ouvrier agricole pourra-t-il vivre indépendant sur un lopin d'un hectare ? Non, il lui faudra demander, en outre, pour assurer son existence, un salaire à un propriétaire foncier. Bien plus, dans bien des cas, il devra tout simplement louer une

terre insuffisante à le nourrir, pour redevenir métayer ou valet. Et sur quelle catégorie sociale plus que celle des fermiers ou valets, la ville exerce-t-elle son attraction pernicieuse ? Salaire pour salaire, le domestique de ferme d'aujourd'hui préfère celui de l'industrie ou du commerce.

L'enquête agricole de 1892 a précisément montré qu'à partir de 1882, le nombre des journaliers propriétaires était tombé de 1.334.000 à 581.000, soit en dix ans une perte de 500.000 unités, presque de la moitié — ce qui a fait conclure à certains que la propriété foncière avait une tendance à la concentration.

La loi de 1908 apportera-t-elle un remède suffisant à cette tendance ? On peut en douter *a priori*.

Peut-être aurait-on dû profiter de l'occasion que ses débats avaient ouverte, pour mieux favoriser une forme de propriété, excellente entre toutes, celle de la propriété paysanne, c'est-à-dire suffisante pour faire vivre le propriétaire et sa famille, et pour occuper toute la capacité de travail dont elle dispose. Or, pour atteindre ce double but, il faut au moins 5 hectares dans les terres de bonne production (1). Mais quoi de plus difficile, d'ailleurs, que de fixer la superficie de terre indispensable pour fournir à une famille rurale la base foncière dont elle a besoin ? C'est là une question soumise à tant de causes physiques, économiques, nature du sol, habitudes locales, etc...

Les tendances que nous indiquons se sont fait jour lors de l'élaboration de la loi. Au Sénat, M. Strauss ne cacha pas à la Haute Assemblée que le projet voté à la Chambre des députés ne réaliserait qu'une réforme, dont il

1. Voir sur ce point les belles études de M. Souchon dans son livre *La Propriété paysanne*. Paris, Larose, 1897.

fallait avouer l'insuffisance et la médiocrité. Un autre sénateur, M. Rey, présenta une conception nouvelle, afin d'éviter les inconvénients financiers mis en avant par M. Delatour, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. M. Rey établissait une distinction, en ce qui concerne la limitation des valeurs, entre les jardins et les champs, mais supprimait par contre la limitation de contenance (1). Avec cette distinction, faisait-il observer, l'objection financière présentée par le gouvernement n'était plus péremptoire, car l'État pouvait espérer récupérer largement, avec les droits de mutation, les sacrifices qu'il s'imposait en faisant aux sociétés des avances à 2 0/0. Et, non content de supprimer la diminution de contenance, M. Rey, avec juste raison suivant nous, élevait la limitation de valeur à 6.000 francs.

Devant les résistances du gouvernement, la commission céda, en sentant qu'une opposition irréductible aurait tout remis en question. Le chiffre de 1 hectare fut alors admis, c'est celui qui est passé dans la loi.

En somme, la loi de 1908 fut le résultat d'une cote mal taillée. Telle est la grave critique que tout d'abord on peut lui faire. M. Eugène Rostand, dans le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, émet sur elle une opinion qui confirme notre point de vue. Pour lui, en effet, la rédaction de la loi de 1908 est si compliquée, si obscure, qu'il ne sera aisé, ni aux petits emprunteurs, ni même aux sociétés, de distinguer le domaine d'application et la clientèle de la loi de 1906 du domaine d'application et de la clientèle de la loi de 1908.

Pour la question de l'assurance encore, on pourrait ren-

1. V. Séance du 17 mars 1908. *Journ. off.*, du 18. Sénat. Débats, p. 368.

contrer d'assez grosses difficultés. M. l'abbé Lemire ne prononçait-il pas ces paroles pessimistes : « Il ne faudra pas être intraitable pour les petites gens. Souvent ils aiment mieux ne pas faire l'assurance-vie, que de se présenter au médecin désigné, tant ils se méfient de cette médecine administrative qui a la réputation de faire de la politique et de mettre à prix de complaisance, les certificats qu'elle délivre. Il faut voir cela sur place pour en juger. »

Il ne faudra pas non plus être trop exigeant pour la délivrance des certificats de salubrité et des certificats administratifs : « J'ai vu, dit M. Ribot, des ouvriers qui font construire une maison à bon marché, qui ne se préoccupent pas d'obtenir un certificat de salubrité. On le leur refuse une fois que la construction est achevée, d'où grand mécontentement. Les comités de patronages devraient publier la liste des exigences sur lesquelles il n'y a pas de transactions possibles : largeur minimum des fenêtres, hauteur du plafond, etc. Il ne s'agit pas dans nos campagnes, là où l'air coule à flot, d'exiger les mêmes conditions que dans une ville surpeuplée. Il ne faut pas, pour avoir le mieux, empêcher le bien de se faire, il nous faut interpréter raisonnablement la loi (1) ».

En outre, la loi de 1908 n'a pas statué en ce qui concerne les sociétés de crédit immobilier, qui se seraient formées auparavant. Peuvent-elles profiter des faveurs que donne la loi nouvelle ? La question s'est posée devant la Société française des Habitations à bon marché.

Bien entendu si les sociétés anciennes se soumettent à toutes les conditions de la loi nouvelle il ne peut y avoir de difficultés. La loi nouvelle s'appliquera incontestable-

1. Cité par Berthon, *op. cit.*, p. 108.

ment. Mais il peut se faire qu'il y ait dans les sociétés anciennes des impossibilités matérielles. Il suffit de supposer qu'une société se soit formée à un capital inférieur à 200.000 francs, ou qu'elle soit libérée complètement des actions, ou qu'elle serve à des actionnaires un dividende supérieur à 4 0/0. Admettre une semblable société aux bénéfices des faveurs de la loi nouvelle, c'est donner à cette dernière un effet rétroactif. Ne pas les admettre, c'est arrêter d'une façon à peu près certaine leur développement et c'est, par suite, perdre les efforts des personnes qui se sont intéressées à l'amélioration du logement populaire. Les sociétés anciennes ne pourraient lutter en effet contre les sociétés privilégiées recevant des fonds de l'État au taux réduit de 2 0/0, et il n'est pas sûr que leurs auteurs voudront créer de toutes pièces les sociétés nouvelles.

Quelque incomplète qu'ait été l'élaboration de la loi de 1908, elle ne pourra du moins manquer d'être utile en donnant une base, une raison d'être à de nouveaux efforts dans le même sens, à des améliorations ultérieures. Souhaitons qu'à ce moment les nombreuses formalités imposées par le législateur pour obtenir le concours financier de l'État soient diminuées et simplifiées. Quant à l'objection d'une concurrence rendue inévitable entre les sociétés d'habitations à bon marché et les sociétés de crédit immobilier, il sera facile alors de la faire disparaître, en déclarant purement et simplement l'article 5 de la loi de 1908 applicable aux sociétés d'habitations à bon marché et en autorisant les sociétés de crédit qui existent, et par assimilation les sociétés locales, à demander à se placer à cet égard sous l'empire de la loi de 1908, le reste de leurs opérations demeurant sous l'empire de la loi de 1906.

La loi de 1908 est trop récente pour avoir donné encore des résultats permettant d'apprécier sa valeur pratique. D'ailleurs, et sans compter les inconvénients résultant de sa rédaction dont nous avons parlé, elle avait eu le tort gênant de ne pas laisser une marge suffisante entre le taux auquel l'État consent des avances aux sociétés et le taux auquel celles-ci peuvent prêter. Cette marge si petite ne va pas, dit-on, permettre aux sociétés de payer leurs frais généraux. La loi, dit en substance M. Ribot, laisse, semble-t-il, une marge assez considérable entre le taux de 2 0/0 auquel l'État prête et le taux auquel les sociétés peuvent prêter : 3 ou 3,50 0/0 selon les emprunteurs, sociétés ou particuliers. Mais il faut considérer que les sociétés au capital de 200.000 ne pourront emprunter à l'État plus de 500.000 francs, c'est-à-dire deux fois et demie leur capital. C'est trop peu, car pour employer les 100 millions prévus par la loi, il faudrait que les sociétés émettent pour 40 millions d'actions sur lesquelles la moitié seulement serait versée. Est-il bien certain que les sociétés, dont la seule fondation va rencontrer des difficultés, arriveront à trouver ce capital ?

Si l'on suppose, d'un autre côté, que la société ait ainsi emprunté le maximum de 500.000 francs et qu'elle bénéficie seulement d'une marge de 1 0/0, elle aura tout juste, en admettant qu'on lui emprunte tout son capital — autre point problématique — un bénéfice annuel de 5.000 francs. Si la société veut avoir des bureaux, être une véritable administration, disposer des employés spécialistes et assidus que semblent exiger d'elle les précautions de la loi, son œuvre va être bien compromise, ou plus nettement elle nous semble perdue d'avance. Dans de telles conditions que peut-on espérer d'elles ?

Cependant, en y dépensant une ingéniosité et une persévérance que l'on trouvera bien rarement dépensées ailleurs pour de telles entreprises, certaines sociétés sont parvenues à tourner les difficultés : leurs moyens ont trop, malheureusement, les caractères de véritables expédients pour devenir d'un usage général. Écoutons sur ce point M. Ribot : « Nous avons à Arras, dit-il, une caisse régionale de crédit agricole qui est très bien traitée par l'État. Sur les fonds de la Banque de France, on lui donne de l'argent sans intérêt et on ne lui impose pas de le prêter de suite. Elle s'est ainsi constituée une réserve. Cette société veut bien nous donner l'hospitalité, nous prêter un employé. Nous aurons donc des frais d'administration réduits. Il est vrai aussi que nous n'aurons ni la dignité, ni la lourdeur d'une véritable administration. Ce serait la ruiner. Nous n'aurons pas d'inspecteurs allant voir si les terrains valent bien ce que l'on dit, ou du moins ce seront des inspecteurs bénévoles, d'anciens notaires, des actionnaires de bonne volonté qui se chargeront de dire, si réellement le prêt répond à la valeur du petit immeuble. Nous réaliserons donc cette chose paradoxale de faire fonctionner sans frais cette administration, et ainsi nous pourrons prêter non pas à $3\frac{1}{2}$, mais à $2\frac{3}{4}$, et même constituer un fonds de réserve parfaitement suffisant. »

Voici encore un autre exemple que nous empruntons à M. Berthon. La société de crédit immobilière de Seine-Inférieure, dont s'occupent si activement M. Siegfried et M. l'abbé Lemire, stipule que les actionnaires ne recevront pas un intérêt supérieur à 4 0/0 comme l'y invite la loi (art. 4) mais qu'en pratique ce maximum sera réduit à 3 ou $3\frac{1}{2}$ 0/0. Pour cela, le quart versé par les actionnaires est placé en obligations de chemin de fer qui rapportent

autant au taux actuel $3\frac{1}{4}$ 0/0 que la prime de remboursement. De cette façon, le capital versé sert de garantie, sans rien coûter, à condition de solliciter des emprunts de l'État au fur et à mesure des demandes du prêt. Empruntant à 2 0/0 et prêtant à $2\frac{3}{4}$ 0/0 on a donc un boni de $\frac{3}{4}$ 0/0 qui peut suffire à couvrir les frais généraux et à constituer un fonds de réserve à condition bien entendu que ces frais généraux soient allégés le plus possible et que l'on compte beaucoup sur le dévouement du conseil d'administration.

L'obligation de souscrire un capital de 200.000 francs n'a pas été sans entraver la formation des sociétés. M. Ribot a raconté, dans la conférence que nous avons citée, qu'il lui avait été assez facile dans son département, le Pas-de-Calais, d'obtenir des concours et de faire fonctionner immédiatement une société. Grâce à l'initiative de M. Siegfried, il en a été de même au Havre. De même à Dieppe, où on a réuni en quinze jours plus de 235.000 francs. Par contre, à Bordeaux, on avait, au bout d'un an, obtenu seulement 100.000. A Lyon on a été arrêté de la même façon. Pourtant, ces deux dernières villes comptent dans leurs habitants assez de personnes ayant à la fois assez de ressources et d'esprit d'initiative sociale. C'est bien la loi, semble-t-il, qui a arrêté, par son exigence et la nature de son but leur bonne volonté qui a dû, peut-être faut-il s'en féliciter, s'employer d'une autre manière, par exemple en collaborant à l'œuvre des régions régionales de crédit rural.

M. Ribot et ses collaborateurs paraissent d'ailleurs avoir eux-mêmes tacitement reconnu, qu'il y avait lieu, pour aboutir, de tourner les obstacles dressés par leur loi elle-même. En effet, ils ont tout récemment rédigé les statuts d'une société dont la région sera toute la France : « Paris, disent-ils est bien le centre d'une région qui est la France entière. »

La société opérera dans la région parisienne et partout où il n'y aura pas de société régionale: « Nous avons eu l'idée, dit M. Ribot (1) de faire appel à toutes les sociétés régionales qui voudront se former. L'argent que ces sociétés verseront pour acquérir les actions de la société centrale servira de gage à leurs opérations. Les sommes que l'État avancera en proportion de l'argent versé, nous les remettons aux sociétés locales qui les emploieront à leurs risques et périls. Si elles font de mauvaises affaires, nous aurons comme gage leurs actions, qui auront été déposées dans notre caisse. L'idée me semble pratique. Nous allons former une fédération des sociétés locales en face de l'État et, de la sorte, nous donnerons satisfaction à ces sociétés qui ne seront pas obligées d'avoir un capital de 200.000 fr.; nous traiterons pour elles à la Caisse des dépôts et consignations. Les statuts sont chez le notaire, ils vont être signés et très prochainement je l'espère nous pourrions fonctionner. »

Ce qui permet de croire que ces espérances se réaliseront, c'est que déjà, une société auxiliaire de la Société régionale travaille beaucoup dans la circonscription de Saint-Omer. Les sociétés auxiliaires locales sont, d'ailleurs, bien mieux placées pour fonctionner que celles qui seraient par exemple au chef-lieu du département. Ces dernières, en effet, sont un peu éloignées des ouvriers; elles ne voient pas d'assez près l'emprunteur. Or, il y a grand intérêt à guider l'ouvrier qui veut demander des conseils. Il faut lui expliquer avec patience l'opération à laquelle il va se livrer, ce qui est toujours compliqué et inquiétant pour lui; il faut l'aider dans la rédaction des

1. *Revue politique et parlementaire*, p. 81.

contrats avec les entrepreneurs, car il pourrait tomber dans leurs pièges.

« Nous avons déjà fait des prêts, dit M. Ribot, je vous en citerai trois exemples qui peuvent servir de types :

» Le premier emprunteur est un ouvrier maçon des environs de Saint-Omer. Il a quarante-deux ans et cinq enfants. C'est un homme très honnête qui n'a que son travail et sa probité. Il a trouvé une maison qui datait d'une trentaine d'années, solidement bâtie, pas élégante, mais suffisante pour lui. Elle est construite sur 1.000 mètres de terrain. Il pouvait l'acheter 2.000 francs. Mais cet homme n'avait rien et il fallait avoir au moins, d'après la loi, un cinquième du prix de la maison. Un autre ouvrier, un simple terrassier qui avait 500 fr. à la caisse d'épargne, les lui a prêtés. C'est là un exemple touchant de solidarité. Nous avons prêté le surplus. Cet homme paie, par mois, 10 fr. 50 pour amortir l'achat en vingt ans. La maison était louée 12,50 par mois. L'opération n'est pas mauvaise et de cette manière, ce brave homme est devenu propriétaire au lieu de rester locataire toute sa vie. Voilà le premier exemple.

» En voici maintenant un second. Un garde-frein qui avait 1.500 fr. d'économie, a acheté à la Ville un terrain et est venu nous demander 4.500 fr. pour la construction d'une maison. Je vous assure qu'il en a surveillé la construction mieux qu'un architecte. Tous les jours, il arrivait sur le chantier, et il refusait les matériaux qui n'étaient pas de première qualité. Il paie 23 francs par mois, pour l'amortissement de l'emprunt. Ses camarades sont logés à côté dans des maisons construites par des entrepreneurs, ils n'ont pas de jardin et paient 25 francs par mois ; lui est propriétaire.

» Enfin dernier exemple, il s'agit d'un ouvrier à la pou-

drerie d'Esquerdes. Il avait emprunté à 5 0/0 pour acquérir un terrain et bâtir une maison. On a négocié pour qu'il pût rembourser sa dette par anticipation. On lui a prêté pour cela à 2.50 0/0. Cet homme profite de la différence d'intérêts. Hier, il payait les intérêts sans espoir d'amortir, aujourd'hui il paie l'intérêt et l'amortissement.

» Tout cela, conclut M. Ribot, est bien modeste, mais exige beaucoup de patience et d'efforts, C'est une œuvre d'apaisement et de concorde. La politique nous surveillait ; on eût volontiers insinué que nous voulions attacher l'ouvrier au sol, en faire un serf comme au moyen âge. Mais quand on explique aux ouvriers très simplement l'avantage qu'ils peuvent avoir à devenir propriétaires, et le sacrifice que l'État fait pour les y aider, ils comprennent. Ce qui est plus persuasif que tous les discours, c'est l'exemple. Quand un ouvrier voit que son camarade est arrivé à être propriétaire, moyennant un léger sacrifice pour s'acquitter de la dette, l'exemple est contagieux. »

Ces quelques cas d'application concrète de la loi de 1908 sont certes intéressants et encourageants. Mais remarquons simplement qu'il ne s'agit pas là d'ouvriers agricoles, moins encore de petite propriété rurale, mais uniquement des bénéfices réalisés, grâce à la loi nouvelle par quelques personnes, et au profit d'une simple maison individuelle à bon marché, maison accompagnée de jardin. C'est beaucoup, mais c'est trop peu, étant donné les espérances dans lesquelles avait été conçue la loi de 1908.

Nous venons ainsi d'étudier la loi du 10 avril 1908 dans son origine, son mécanisme, les critiques qu'elle comporte et ses premiers résultats. On se souvient que lors de son élaboration, on aurait voulu être plus large et au lieu de restreindre ses faveurs à un lopin d'un hec-

tare et à 1.200 francs, se servir d'elle pour avantager véritablement la petite propriété rurale : ce faisant, on eût marché dans la voie ouverte au législateur français par ceux de bien d'autres pays : Danemark, Angleterre, Roumanie par exemple. Mais on se souvient que sur les instances de ministre des Finances, on s'était arrêté au commencement du chemin.

Une loi nouvelle, la loi du 20 mars 1910, vient de faire un pas de plus, nous allons maintenant l'étudier.

CHAPITRE IV

LA LOI DU 20 MARS 1910 (1)

Dans son exposé des motifs, le ministre de l'Agriculture faisait remarquer, qu'un certain nombre de lois récentes avaient organisé le crédit individuel à court terme destiné à faciliter la production agricole sous toutes formes ; que d'autre part la loi du 29 décembre 1906 avait autorisé le gouvernement à consentir des avances à long terme aux sociétés coopératives par l'intermédiaire des caisses régionales de crédit mutuel. « Le gouvernement a pensé, ajoutait-il, que le moment était venu de couronner l'œuvre du crédit mutuel, en favorisant les prêts individuels à long terme destinés à encourager l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la reconstitution des petites exploitations rurales. » Sans doute, la loi de 1908 et celle plus récente du 12 juillet 1909 sur le bien de famille insaisissable, vont contribuer puissamment à sauvegarder le nid de la jeune

1. Chambre des députés. Projet de loi Ruau, présentation le 10 mars 1910 et exposé des motifs. *J. off.*, du 11 février. — Débats parl. et doc. parlam., mai 1909, p. 73. — Rapport de M. Vigoureux déposé le 17 février 1910 *J. off.* Doc. parl., mai 1910, p. 132. — Déclarations d'urgence et adoption sans discussion le 28 fév. 1910. *J. off.* du 29. Déb. parl., 1231. — Sénat. Présentation du 2 mars 1910 Rapp. Lourties, *J. off.* Doc. parl., 1910, p. 425.

famille et à protéger les berceaux futurs. Mais, si chacun se plaît à reconnaître que la loi du 10 avril 1908 est appelée à favoriser grandement la multiplication des jardins ouvriers et la construction de maisons familiales, peut-être l'expérience a-t-elle déjà démontré qu'il manque aux sociétés de crédit, les facilités financières propres à leur faire rendre, au point de vue agricole, tous les services qu'en attendait l'un de ses éminents promoteurs M. Ribot. D'un autre côté, le rapporteur de la loi au Sénat, M. Strauss, déclarait que l'œuvre projetée serait vaine et illusoire si elle ne devait être complétée à bref délai par une loi plus importante dont elle ne devait être en réalité que la préface, et qui aurait pour but de faciliter le retour à la terre en favorisant par tous les moyens possibles la constitution des petits domaines.

Les institutions qui ont paru pouvoir être investies de cette tâche nouvelle, sont les caisses régionales de crédit agricole. Depuis dix ans, elles ont donné des résultats si satisfaisants, elles ont témoigné tant de prudence, qu'il n'y avait aucun danger à confier cette besogne à des organismes ayant fait leur preuve. Ces caisses ont surtout pour objet, dans l'état actuel de la législation, de mettre à la disposition des agriculteurs honnêtes, les sommes qui leur sont nécessaires pour l'achat de bestiaux, d'engrais, de semences, de machines et instruments de production. Et alors, il semble assez illogique qu'une caisse de crédit puisse prêter à un de ses membres une somme de 1.000 francs pour acheter du bétail ou une moissonneuse et qu'elle n'ait pas le droit de lui offrir le même service pour le rendre possesseur d'une parcelle de terre contiguë à l'un de ses champs, qui, faute d'un acquéreur pouvant payer comptant sera livrée à la spéculation des

marchands du bien. Cette dernière opération, à tout prendre, constitue un crédit de production au premier chef et quand une caisse rurale avance 1.200 ou 1.400 francs à un paysan pour acheter une paire de bœufs, il est difficile de ne pas voir là un crédit à long terme.

Ce n'est pas seulement le crédit en vue de l'acquisition et de l'accroissement des exploitations qui est prévu par le projet du gouvernement. Les caisses agricoles reçoivent encore la mission de faciliter toutes les améliorations et toutes les transformations susceptibles de donner une plus-value aux exploitations agricoles. Le ministre de l'Agriculture donnait à la tribune les exemples suivants :

« [Un viticulteur du Midi, qui voudra substituer de la polyculture à la monoculture, quand les canaux du Rhône auront déversé dans leurs régions leurs eaux bienfaisantes, trouvera auprès des caisses de crédit les concours financiers suffisants. A la suite des inondations qui ont dévasté récemment tant de campagnes dans l'Ile-de-France et aux environs de Paris, des pertes considérables ont été ressenties par les agriculteurs. Pour un grand nombre d'entre eux c'est la ruine complète, s'ils ne trouvent pas à emprunter les fonds indispensables, pour remettre à bref délai leurs terres en état de production, pour remplacer les engrais, les semences, les instruments avariés ou détériorés, pour faire face aux dépenses d'exploitation de la campagne prochaine, alors qu'ils ne peuvent plus compter sur la vente de leurs récoltes perdues. Dans cet ordre d'idées la culture maraîchère des environs de Paris a particulièrement souffert et nombreuses sont les régions qui se ressentiront des années durant, des désastres actuels.

« Pour porter remède à ces maux et à d'autres du même ordre le gouvernement a pensé qu'il fallait mettre de

nouvelles ressources à la disposition des caisses de crédit.

« Si vous voulez bien ratifier notre manière de voir, concluait le ministre de l'Agriculture, l'institution si bienfaisante et nécessaire du crédit aux agriculteurs sera complétée par celle non moins bienfaisante et non moins nécessaire du crédit à la terre qui fait germer les moissons de vie où viennent s'alimenter tous les hommes (1). »

En conséquence, le gouvernement proposait de compléter ainsi l'article premier de la loi du 5 novembre 1894 modifié par la loi du 14 janvier 1908. « Les sociétés de crédit agricole peuvent également consentir des prêts industriels à longs termes destinés à faciliter l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la reconstitution des petites exploitations rurales. »

Les prêts consentis en vue de ces opérations ne pourront dépasser la somme de 8.000 francs. Leur durée ne pourra dépasser le délai de quinze ans. Ils auront lieu par ouverture de crédit hypothécaire ou bien, ils seront garantis par un contrat d'assurance en cas de décès (art. 2).

Les exploitations ainsi constituées pourront être placées sous le régime de la loi du 12 juillet 1909, c'est-à-dire former par le moyen d'une déclaration devant notaire un bien de famille insaisissable et mis à l'abri du droit commun des partages, mais non-susceptible encore de transmission héréditaire, en tant que bien de famille (2); ainsi s'explique ce chiffre maximum de 8.000 francs qui correspond à la valeur maxima du *homestead* français.

Le gouvernement est également autorisé à prélever sur

1. *Journ. off., loc. cit.*, p. 173, col. 2.

2. Comme le souhaitait la proposition déposée en 1894 par M. l'abbé Lemire.

les redevances annuelles fournies par la Banque de France, et à remettre gratuitement aux caisses régionales des avances spéciales. Ces avances ne pourront pas excéder le double du capital social des caisses régionales et seront remboursables dans un délai de vingt ans.

Ce ne sont pas seulement les caisses régionales de crédit agricole qui sont chargées de prêts à long terme. Le projet a pensé qu'on pouvait intéresser à cette œuvre les sociétés de crédit immobilier et ainsi ce projet nouveau, se relia étroitement avec la loi du 10 avril 1908. Les sociétés, en effet, qui déclareront après approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, vouloir faciliter les opérations que nous venons d'analyser brièvement, pourront être assimilées aux caisses régionales de crédit agricole et recevoir des avances spéciales dans les conditions prévues à l'article 2 du projet. Elles seront soumises exclusivement, en ce qui concerne l'allocation de ces avances et l'examen de leur comptabilité spéciale, aux mêmes règles que les caisses régionales.

M. Ribot, quand la loi vint en discussion au Sénat, après avoir remercié le gouvernement d'avoir bien voulu associer les sociétés de crédit immobilier à l'application de la loi nouvelle, fit remarquer que les caisses de crédit agricole pouvaient, pour toutes les opérations déjà autorisées, obtenir des avances représentant quatre fois le capital. Au contraire, les sociétés de crédit immobilier pouvaient emprunter à l'Etat au taux de 20/0, quatre fois leur capital versé et une fois leur capital non-versé. M. Ribot demanda alors au ministre de l'Agriculture, d'autoriser les caisses de crédit mutuel à emprunter deux fois leur capital pour leur nouvelle branche d'opération, sans tenir compte des avances qui leur sont faites pour les autres opérations autorisées.

Le ministre de l'Agriculture répondit avec netteté qu'il ne séparait pas dans sa sollicitude les caisses les unes des autres, et qu'il désirait les traiter sur un pied de parfaite égalité.

En ce qui concerne les autres garanties exigées par l'emprunteur, l'article 3 du projet s'exprimait ainsi. « La Caisse nationale d'assurances en cas de décès, est autorisée à passer avec les titulaires des prêts individuels visés par la présente loi, et dans les conditions qui seront déterminées par un décret rendu sur la proposition du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, du ministre des Finances et du ministre de l'Agriculture, des contrats à prime unique d'effet immédiat ou différé garantissant le paiement de tout ou partie des annuités qui resteraient à échoir au moment de la mort, le montant de la prime pouvant être incorporé en prêt. »

Comme on le voit cet article à quelques détails près est calqué sur l'article 3 de la loi du 10 avril 1908.

Tel était le projet du gouvernement. Présenté à la Chambre des députés à la séance du 28 février 1910 il était voté sans débat (1). Renvoyé au Sénat il était adopté sans modification à la séance du 18 mars, après une question de M. Ribot et une réponse du ministre de l'Agriculture (2). Il était promulgué le 20 mars.

Les dispositions législatives que ce texte nouveau renferme, attendues depuis longtemps par les ruraux permettront probablement de mieux satisfaire à un grand besoin de l'agriculture moderne : le crédit. Un prêt à long terme de 8.000 francs à un agriculteur, avec un but

1. *Journ. off. Chambre. Débats*, sess. ord., p. 1231.

2. *Journ. off. Sénat*, sess. ord., p. 675 et 676.

aussi vaste que « faciliter l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la reconstitution des petites exploitations rurales », voilà qui véritablement est de nature, semble-t-il, à lui rendre service. Ce prêt, il est probable, d'après nous, que les caisses agricoles le feront plus souvent que les sociétés immobilières, puisque, nous l'avons déjà dit, les premières ont fait leur preuve, tandis que les secondes, à part quelques intéressantes réussites, ne sont pas sorties de l'état de projet. Cette loi du 20 mars 1910, votée après un moment de crise, n'est donc pas, ainsi que l'a fait remarquer le ministre, un texte empruntant son intérêt aux circonstances et répondant à des obligations exceptionnelles. Elle constitue une organisation utilisable pour des intérêts permanents et que l'on peut résumer d'un mot : conservation et développement de la petite propriété rurale. Elle permettra aux lois bienfaisantes des habitations à bon marché et du *homestead*, de donner plus d'intéressants résultats pratiques.

Mais il y a, semble-t-il, une certaine contradiction entre cette loi du 20 mars 1910 et celle du 12 juillet 1909 sur le bien de famille insaisissable. En effet la caractéristique du *homestead* est de ne pouvoir être hypothéqué, tandis que la loi nouvelle repose, en partie, sur la garantie hypothécaire des prêts faits par les caisses. Cette contradiction n'est pas inévitable. Ce sera au cultivateur à apprécier s'il vaut mieux pour lui recourir au crédit en hypothéquant, et il s'interdira alors la possibilité du *homestead*, ou en donnant comme garantie un contrat d'assurance en cas de décès, ce qui ne lui interdirait plus de constituer son bien en bien de famille insaisissable.

TROISIÈME PARTIE

LA QUESTION DES HABITATIONS OUVRIÈRES ET DE LA PETITE PROPRIÉTÉ RURALE A L'ÉTRANGER

Il nous a paru intéressant, à la fin de notre étude de la législation française relative aux habitations à bon marché et à la petite propriété rurale, de chercher à nous rendre compte, même d'une façon forcément sommaire, de ce qui avait été fait à l'étranger sur ces deux terrains.

Voyons d'abord les efforts de l'étranger pour l'amélioration des habitations à bon marché. Ce sera l'objet de notre première section, qui elle-même se subdivisera en deux paragraphes, le premier ayant trait aux efforts de l'initiative privée, individuelle ou collective, et le second, à ceux de l'État et des municipalités.

Ensuite, nous porterons notre attention sur les aspects du problème de la petite propriété rurale dans quelques pays d'Europe, et sur les tentatives faites pour le résoudre. Ce sera l'objet de notre deuxième section.

PREMIÈRE SECTION

LES HABITATIONS OUVRIÈRES A L'ÉTRANGER

§ 1. — *Le Rôle de l'initiative privée*

Mettons d'abord à part les efforts faits en tout pays par les grands patrons ; auxquels des nécessités et des préoccu-

pations identiques ont imposé le logement des foules ouvrières qu'ils emploient. Quelques patrons de Russie, par exemple (1), ceux d'Essen (2) en Allemagne, ceux de Port Saulight (3) en Angleterre et Birmingham (4) semblent avoir principalement réussi dans leurs entreprises sur ce terrain. En Suisse, la ville de Genève a construit à Chèvres, pour les ouvriers de ses usines électriques, trois bâtiments modèles de 4 appartements à 4 pièces, 2 maisons de 8 appartements à 2 pièces. Chacun de ces logements, dont le loyer est calculé à raison de 90 francs la pièce, est accompagné d'un jardin de 350 mètres carrés. La construction a coûté 100.000 francs (5)

L'œuvre réalisée par l'initiative privée individuelle, c'est-à-dire émanant de philanthropes assez riches pour consacrer des sommes importantes aux logements ouvriers, paraît surtout avoir été considérable dans les *pays anglo-saxons*.

Ainsi, à Londres, miss Octavia Hill acquiert des maisons malsaines pour construire à leur place des maisons populaires hygiéniques. A Dublin, le brasseur Guiven, décédé en 1890, a laissé une somme de 6 millions de francs pour édifier des maisons à loyers modestes : ces maisons déjà au nombre de 1.875 renferment 3.705 chambres d'un loyer hebdomadaire moyen de 4 fr.50. A Londres encore, M. Pea-

1. Dont les plans de maisons ouvrières figuraient à l'Exposition de 1900.

2. A Essen, une population de 30.000 âmes habite 5.000 maisons ayant coûté aux patrons 18 millions de francs environ.

3. Les Savonneries Lever y ont construit une cité-jardin où les logements ne coûtent que 16 à 30 francs par mois.

4. Usines Cadburg.

5. Beaufreton, *Habitations à bon marché dans la Suisse française*. Musée social, année 1909, p. 67.

body, mort en 1869, avait cédé par testament une somme de 100.000 livres sterling (environ 25 millions de francs) pour construire des immeubles ouvriers. M. Peabody avait désigné des administrateurs chargés de choisir le terrain et de surveiller la construction, les locations et l'entretien des maisons qu'il souhaitait. Ses projets ont parfaitement réussi. En 1890, les immeubles Peabody comptaient 30.000 locataires ; un an plus tard leurs loyers procuraient un bénéfice de 800.000 francs } obligatoirement employé, d'après le testament Peabody, à la construction de maisons nouvelles. Les immeubles ainsi édifiés comprennent plus de 11.000 chambres. Le prix du loyer va de 150 francs à 312 francs. C'est là, à notre connaissance, l'œuvre philanthropique relative aux maisons ouvrières la mieux comprise et la plus prospère.

A côté de ces résultats intéressants, mais qui dépendent trop étroitement de la générosité de quelques personnes, d'autres ont été obtenus par la philanthropie collective, c'est-à-dire par des associations créées pour l'édification et la surveillance de maisons à bon marché. Sur ce terrain, l'Angleterre encore et les États-Unis se sont particulièrement distingués.

Les *Buildings Societies*, en Grande-Bretagne, les *Buildings-Associations*, aux États-Unis, se proposent les unes et les autres de venir en aide à l'ouvrier désireux d'abriter sa famille. Ces sociétés, tantôt sont temporaires, ne visant alors qu'un certain nombre d'opérations, tantôt elles sont permanentes. Les premières sont dues à l'initiative des petits employés et ouvriers se cotisant afin de permettre à l'un d'eux d'acheter une maison sur laquelle il constitue une hypothèque au profit de ses copartageants ; il leur verse en outre des annuités. L'ensemble de ces annuités,

joint à des cotisations nouvelles, permet de répéter la même opération et ainsi de suite, jusqu'à ce que tous les associés soient pourvus. Les secondes, les associations permanentes, sont fondées, soit par des employés et des ouvriers, soit par des capitalistes désireux à la fois de faire un placement et une œuvre humanitaire. Les premières sont les plus intéressantes, à notre avis, parce que les participants, en même temps qu'actionnaires de la société, sont emprunteurs. Les emprunts faits au taux de 5 0/0 s'amortissent par annuités; les actions sont soldées à l'aide de versements périodiques. Le sociétaire doit donc opérer le double paiement de l'annuité et du versement de libération de son action; mais il est devenu immédiatement propriétaire de la maison et avec le temps, celle-ci est dégagée de toutes les charges pesant tout d'abord sur elle, y compris l'hypothèque garantissant le montant de l'emprunt.

Ce mécanisme assez ingénieux paraît avoir donné de bons résultats. Les sociétés dont nous nous occupons sont prospères.

Prenons comme exemple celles de Birmingham. En 1865 elles comprenaient 10.000 membres, qui avaient bâti plus de 8.000 maisons, et possédaient un actif annuel de 37 millions de francs.

Quinze ans plus tard, vers 1880, l'Angleterre comptait près de 1.200 *Buildings Societies*, comprenant 34.000 sociétaires et vers 1890, 2.201 sociétés englobaient plus de 600.000 membres. En 1906, 3.700 sociétés comptaient près d'un million d'adhérents, qui possédaient un actif annuel supérieur à 30 millions de livres sterling et avaient un excédent de bénéfice de 3.500.000 livres.

Ce sont des chiffres probants. Notons en outre que parmi

ces adhérents, figurent un grand nombre de patrons (1).

Même progrès aux États-Unis depuis 1881, époque à laquelle fut fondée l'*Oxford provident Building-Associations*. En 1893, on comptait 5.598 associations locales et 240 nationales comprenant 1.750.000 actionnaires possédant 13.259.872 actions et ayant acquis 314.755 maisons. Le total des bénéfices s'élevait à 81.000.000 de dollars et le nombre des maisons édifiées à 315.000 environ.

En 1906, l'État de Californie contenait un certain nombre d'associations possédant un actif brut de 22.586.871 livres sterling ; celles de l'État de Pensylvanie avaient un actif brut atteignant 128 millions de livres sterling (2).

L'Allemagne a suivi, mais de loin, ces exemples. On peut citer les sociétés de constructions ouvrières de Plensbourg, de Kiel, de Blumenthal. La plus originale est la *Société hanovrienne de construction et d'épargne*, fondée en 1886, et qui ne consent à ses adhérents que des baux perpétuels sur les immeubles qu'elle édifie ; elle a servi de modèle à la Société berlinoise de construction et d'épargne fondée en 1892, à la Société hambourgeoise de construction et d'épargne, à la société d'épargne et de construction d'Altona. La société berlinoise émet des actions de 300 marks payables par annuités hebdomadaires, minimum de 30 pfennigs ; chaque actionnaire ne peut posséder plus de 3 actions. Les maisons construites ont des loyers payables par mois, qui varient entre 170 et 375 marks. En 1897 la société avait construit 111 maisons valant, terrains compris, 1.400.000 marks. Elle comprenait 1.042 membres ayant souscrit 323.000 marks et distribuait aux actionnaires un dividende de 3 1/2 0/0.

1. Cf. Gide, *op. cit.*, p. 203-204.

2. Pranard, *Les Buildings societies*. Paris, 1907.

Notons que l'expansion de ces sociétés a été facilitée par des concours précieux. Des institutions d'assistance, de prévoyance et de philanthropie leur ont apporté une aide effective ; ainsi le bureau central des œuvres de bien-être social pour les ouvriers ; le Foyer de l'ouvrier du Bethel, l'Union des sociétés coopératives de construction allemandes, les établissements d'assistance contre la vieillesse et l'invalidité ont fait de même, dans quelques provinces, provinces du Rhin, Hanovre, Schleswig-Holstein, Hesse-Nassau (1).

Au commencement de l'année 1900, il y avait, en Allemagne, 384 sociétés de construction dont 289 sous forme de coopératives ; 228 de ces sociétés avaient construit 8.478 maisons comprenant 24.075 logements et atteignant une valeur totale de 85.528.323 marks terrain compris (2). En 1901, il y avait en Allemagne 440 sociétés coopératives de construction.

En Italie, nous rencontrons également des sociétés ayant pour objet la construction, la location et la vente des maisons ouvrières ; diverses combinaisons existent pour permettre aux ouvriers de devenir propriétaires des maisons édifiées par les sociétés. Il y a ordinairement transfert immédiat de propriété avec constitution d'hypothèque sur l'immeuble, au profit de la société venderesse, et paiement du prix par versement d'annuités ; quelquefois aussi le transfert de propriété est subordonné au versement intégral du prix effectué au moyen d'annuités.

Il y avait en 1892, 70 sociétés italiennes comprenant 9.000 actionnaires et possédant un capital de 20.640.000

1. Cf. Nerinex, *Réforme sociale*, 1899, p. 75.

2. Furster, *Habitations ouvrières et pouvoirs publics en Allemagne*. Document du ministère du Travail, 1905.

lires. L'une de ces sociétés, la *Società edificatrice di abitazione operaia* de Milan, avait à cette époque construit plus de cent maisons.

La Suisse compte un grand nombre de sociétés ayant pour but la construction, la location et la vente de maisons ouvrières. Il en existe à Neuchâtel, Fribourg, Payerne, et surtout à Genève où l'une d'elle, l'Association coopérative immobilière de Genève, a construit 90 maisons (1).

Il semble que les autres nations n'ont pas encore fait de bien grands efforts sur ce terrain. Même l'Autriche, qui cependant depuis le 9 février 1892 a une loi prévoyant des exonérations fiscales pour les immeubles « exclusivement loués à des ouvriers dans le but de leur offrir des logements salubres et à bon marché », lorsque ces immeubles auront été édifiés par les communes, les patrons, les sociétés coopératives ou de philanthropie.

Mais, avant de passer à l'examen des tentatives faites par les communes, sans autorisation de l'État, en faveur du logement économique, parlons du rôle spécialement intéressant à l'étranger de quelques institutions ; sociétés de consommation en Angleterre, caisses d'épargne en Belgique.

En *Belgique*, la loi du 9 août 1889, due à l'initiative de M. de Sonet de Naeyer réglemente, nous le savons, les habitations ouvrières et autorise la caisse générale d'épargne à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts aux sociétés, après l'avis des comités de patronage. Elle prévoit en outre pour les caisses diverses combinaisons (2) qui leur ont permis en 1900 de prêter

1. Beaufreton, *loc. cit.*, p. 52 et suiv.

2. *Réf. sociale*, décembre 1894, p. 912.

jusqu'à 32 millions à 130 sociétés affiliées, lesquelles logeaient plus de 15.000 ouvriers. En 1904, 165 sociétés avaient emprunté plus de 57 millions de francs et logeaient plus de 30.000 ouvriers.

En *Angleterre*, les sociétés de consommation, dont la situation est des plus prospères, ont apporté les mêmes secours décisifs aux sociétés de crédit. En 1904, 224 sociétés de consommation avaient prêté environ 205 millions pour l'édification de maisons ouvrières. La seule société de Woolwich, près de Londres, a acheté suffisamment de terrain pour construire 4.000 maisons dont la moitié sont déjà édifiées. Ce sont là des résultats auxquels on chercherait en vain des équivalents chez nous, mais qui supposent tout un état de choses si éloigné de notre pays, que vouloir y prétendre nous serait évidemment impossible. En *Angleterre*, d'ailleurs, le problème des habitations économiques est un de ceux qui ont été le plus souvent abordés, sinon toujours avec succès, du moins avec le plus grand désir d'aboutir. Nous allons nous en apercevoir mieux encore en commençant par ce pays notre aperçu sur le rôle, joué à l'étranger par les communes, sur ce terrain.

§ 2. — *L'Œuvre des pouvoirs publics*

1^o En *Angleterre*, le danger du surpeuplement avait été pour la première fois signalé à l'attention publique par les rapports des D^{rs} Arnoth et Smith en 1837 (1). En 1844, une loi fut votée, attribuant compétence aux juges de paix pour ordonner la suppression des maisons dangereuses pour

1. Cf. *Recueil de documents sur la prévoyance sociale réunis par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale. Habitations ouvrières et autorités locale en Angleterre*, une brochure, in-8^o de 83 p. Paris, Berger Levrault, 1910.

la santé publique, et préparant l'opinion à la loi de 1848 qui créait un ministère de la santé publique. Diverses autres lois furent votées sur la matière en 1851, 1855, 1866. Mais la véritable origine de l'État actuel de la question en Angleterre, nous semble devoir être placée dans les travaux de la commission royale nommée le 4 mai 1884, dans le but de faire une vaste enquête sur le logement des ouvriers dans le Royaume-Uni.

Le rapport émanant de cette commission concluait : à la nécessité d'obliger les autorités locales à user de leurs pouvoirs actuels d'assainissement ; à l'extension des pouvoirs de ces autorités locales en ce qui concerne la construction de maisons à bon marché ; à des prêts du gouvernement aux autorités locales à taux réduit, pour faciliter leurs entreprises.

Ces desiderata furent examinés par des lois postérieures ; lois nombreuses et complexes (1890, 1893, 1894, 1896, 1900, 1903), mais dont nous ne pouvons retenir pour en établir les résultats, que l'autorisation donnée aux municipalités anglaises de construire elle-mêmes.

Cette autorisation, nous l'avons indiqué, a été refusée par nos lois aux municipalités françaises. Voyons par l'expérience anglaise s'il y a lieu de beaucoup regretter.

Pour utiliser les facilités d'assainissement et de reconstruction qui leur étaient données, les municipalités anglaises n'ont pas hésité à contracter d'assez lourds emprunts. (Burkenhead, 7.250 livres sterling ; Birmingham, 30.000 ; Manchester, 285.000 ; Londres, 1.045.000, etc.) Au total, plus de 47 millions ont été empruntés par elles pour une durée variant de trente à cinquante ans. Le conseil du comté de Londres, par huit projets, a procédé à l'assainissement de près de 32 acres contenant 1811 logements d'une pièce,

1608 logements de 2 pièces et 445 logements de 3 pièces. Au total, 3.674 logements avec 600 pièces habitées par 14.422 personnes, moyennant une dépense de plus de 26 millions de francs. Parmi les opérations les plus intéressantes de Londres, on peut citer celles de Bethnal Green qui ont été entreprises en vertu de la loi de 1890 et ont consisté dans le déblaiement, moyennant 7 millions, d'une superficie de 15 acres qu'habitaient 5.719 personnes.

Des emprunts assez considérables, quoique moindres, ont été également contractés par des municipalités pour faire fermer des maisons insalubres, sans procéder à des reconstructions. Quelques villes dont Coventry, Manchester ont emprunté, dans ce but, un total de 57.805 livres sterling (1.445.125 fr.) pour une durée variant de trente à quarante ans. Grâce aux démarches et aux dépenses faites par un grand nombre d'autorités locales, 2.600 constructions impropres à l'habitation ont été fermées et quelques-unes démolies. A Londres, par exemple, le conseil de comté a mis à exécution quatre projets, comprenant l'assainissement de 3 acres un quart habitées par 1.855 personnes dans 1.750 pièces.

Peut-être est-il intéressant de donner quelques renseignements sur les types de constructions adoptés par les municipalités anglaises, pour les immeubles qu'elles construisent ou aménagent.

Ces immeubles peuvent se ramener à quatre types. Les premiers sont des hôtels meublés pour l'un et l'autre sexes, des maisons destinées à recevoir les veufs et veuves avec enfants. Ils sont destinés à la partie la plus pauvre de la population. Leur loyer est de 5 fr. 20, 6 ou 6 fr. 25 la semaine selon que le locataire a 1, 2 ou 4 enfants. Quoique ces prix soient relativement faibles, leur total permet,

semble-t-il, aux municipalités de rentrer dans leurs dépenses. Les présents immeubles sont de trois étages, avec entrée et souvent dépendances communes. Ils sont utilisés dans les très grandes villes où le terrain est cher et où les ouvriers, sous peine de dépenses de transport, ne peuvent guère habiter les banlieues. Leur loyer hebdomadaire moyen est de 3 fr. 75 la pièce. Les troisièmes immeubles sont d'un genre intermédiaire entre l'hôtel meublé et le cottage. Ils ne sont guère destinés qu'à quatre ou six familles. Leur prix est assez faible: 2 fr. 15 pour une pièce et par semaine; 5 fr. 60 pour quatre pièces. La municipalité de Liverpool paraît surtout les avoir employés. Les quatrièmes immeubles sont à un étage, un rez-de-chaussée et un premier, habités chacun par une famille dans des conditions d'indépendance parfaite. Leur loyer hebdomadaire est de 2 fr. 15 par pièce, mais dans certaines villes il s'élève jusqu'à 7 fr. 50. Les municipalités enfin sont allées jusqu'à construire des cottages individuels; leur prix, bien entendu, ne les met guère à la disposition que des classes relativement aisées.

Les résultats financiers pour les communes, de toutes ces entreprises, semblent, en général, malheureusement peu encourageants. Presque partout la mise en vigueur des facilités de construction ou d'assainissement ouvertes aux communes, ont en effet entraîné des déficits budgétaires; les frais considérables des expropriations et le peu de rendement des loyers en sont les deux principales causes. Quelques conseils de comté et particulièrement celui de Londres ne s'en sont pas d'ailleurs étonnés ou souciés. « Ils ont considéré, dit M. Gide, qu'en ce qui concerne les expropriations, leurs dépenses doivent être considérées comme rentrant dans les dépenses normales d'hygiène municipale (le taux de la mortalité a en effet baissé de

moitié dans les quartiers assainis). Ils espèrent en outre que l'insuffisance actuelle des loyers sera un jour compensée pour eux par la plus-value des terrains. »

Mais avons-nous dit, la législation anglaise ne permet pas seulement aux administrations locales d'agir par elles-mêmes pour la construction et l'assainissement, elle lui donne en outre la faculté de prêter de l'argent aux personnes qui désirent devenir propriétaires de la maison qu'elles habitent.

Diverses conditions étaient fixées à ces prêts par la loi de 1899 (1). Nous ne croyons pas devoir les rappeler ici. Les municipalités d'ailleurs en ont fort peu usé ; et les taux qu'elles avaient mis à leurs prêts étaient si élevés que leurs fonds demeurèrent sans demande.

On explique cet insuccès en disant, que les municipalités se sont peu souciées de multiplier les propriétaires des maisons. Multiplier les maisons leur paraissait chose plus pratique et mieux adaptée aux besoins de la foule ouvrière, que son travail oblige à une grande mobilité. Peut-être ont-elles eu raison. Il faut reconnaître en tout cas qu'en ce qui concerne la première partie de leur œuvre (construction et assainissement des maisons), leur œuvre dépasse de beaucoup par son ampleur, tout ce qui a été tenté dans les autres pays.

2° *En Suisse* (2). — Une expérience de construction et d'exploitation directe de maisons à bon marché a été faite par la Ville de Genève. Cette ville en 1895 s'était chargée de démolir et de reconstruire en immeubles relativement économiques (100 fr. la pièce) un groupe de maisons

1. Documents cités p. 27.

2. Beaufreton, *Habitations à bon marché de la Suisse française*. Musée social, année 1909.

formant une rue complète. Elle créa ainsi 160 appartements de deux ou trois pièces, formant un total de 464 pièces environ avec 60 boutiques. De son côté l'État figurait dans le contrat, en fournissant une garantie d'intérêts destinée à couvrir la ville de tout déficit. Le capital engagé était de 1.600.000 francs. Le placement d'une telle somme dans les entreprises sus-indiquées, fut peu rémunérateur, tout juste l'intérêt aux taux que paie la ville pour ses emprunts. Pourtant, les administrateurs de Genève avaient, dans ces affaires, visé strictement à l'économie; ainsi ils avaient consenti à ne donner à leur rue d'immeubles à bon marché, qu'une moyenne de 10 mètres au lieu des 12 exigés pour toutes les autres.

Genève voulut encore intervenir, indirectement cette fois, et par le moyen de la caisse d'épargne. Cette intervention ne fut pas plus heureuse que la première. La caisse d'épargne malgré les avantages qu'on lui avait consentis, demanda en effet de se faire libérer de l'obligation qu'elle avait prise à l'origine, de ne considérer comme logements ouvriers que des logements aux loyers limités. Une autre tentative n'aboutit pas davantage; celle de la construction encouragée par la ville, mais faite par la caisse d'épargne comme cela pourrait se passer dans notre système français, de quarante maisons économiques. En effet, un quart à peine des logements fut occupé, et ces locataires insuffisants compliquèrent encore par leurs querelles le rôle de propriétaire de la Caisse.

Il est vrai que, toujours en Suisse, les villes de Berne, Neuchâtel à Fribourg, semblent avoir obtenu de bons résultats dans leurs tentatives similaires (1).

1. Rapport du Jury international à l'Exposition de 1900.

3 *En Italie*, l'encombrement des centres urbains est considérable. Rome surtout, devenue récemment et sans transition, capitale d'un grand État, souffre de cet état de choses. La loi de 1903 a voulu remédier à cette situation, en mettant à la disposition des communes pour que leur intervention soit plus efficace, des instituts autonomes, corps moraux ayant pour objet exclusif les opérations relatives aux maisons populaires et fonctionnant pour le patronage des municipalités (1).

Mais d'abord, notons que l'expérience de la construction directe par les municipalités avait été précédemment faite, particulièrement à Milan. Les résultats n'en avaient pas été favorables. A la veille de la loi, la junta de Milan déclarait que les maisons construites par la commune, malgré un prix de location assez élevé, n'avaient donné que 3 fr. 60 0/0 alors que la commune avait été obligée pour construire d'emprunter à 3 fr. 75 0/0. L'expérience milanaise semblait avoir démontré, qu'en donnant aux municipalités une action directe en matière de logements ouvriers, on aboutirait à paralyser l'initiative des particuliers des associations libres. Or, il n'y avait pas lieu d'espérer que la seule action municipale puisse venir à bout de la tâche énorme qui la sollicitait. En 1903, en effet Milan ne disposait que d'une moitié de chambre environ pour chacun de ses habitants. On calculait que pour que les règles de l'hygiène y soient respectées il faudrait y construire au moins 200.000 logements. Comment la commune aurait-elle pu y parvenir? Au bout de six ans d'efforts con-

1. Beaujon, *Les Institutions autonomes pour habitations populaires et économiques* (*Revue économique internationale*, 1909, p.48).

tinus et de frais elle n'aurait pu arriver qu'à 3.000 au plus.

D'autres grandes municipalités italiennes avaient d'ailleurs, avant 1903, eurent recours à des moyens d'intervention moins directes. Ainsi Venise avait institué des primes d'encouragements à la construction de maisons hygiéniques habitées par d'autres que les propriétaires, (164.000 livres de 1891 à 1907). Venise encore s'était servi de l'intermédiaire des caisses d'épargnes. On estime que dans cette ville 644 appartements pouvant contenir 3.643 personnes seront mis, à la fin de cette année 1910, à la disposition de la population.

L'originalité de la loi de 1903 nous paraît consister dans l'utilisation qu'elle a faite au profit des communes italiennes de l'*Instituto comunale per abitazioni popolari* de Trieste. Ce corps autonome avait essentiellement pour objet, la construction et l'entretien de maisons bâties sur des terrains donnés par la commune, la location de ces maisons, leur vente aux propriétaires, la création enfin des dortoirs et d'auberges populaires.

La première utilisation de cet institut eut lieu à Rome dans l'*Instituto per le case popolari*. Le patrimoine initial en fut constitué de la façon suivante : 700.000 liras données à fonds perdus par la commune de Rome, 100.000 liras données par la Caisse d'épargne de Rome : 200.000 mètres carrés de terrain cédés gratuitement par la commune : des terrains donnés par la banque de Rome et la banque de Naples. Des donations postérieures ont élevé ce capital à 5.000.000 de livres.

L'*Instituto*, ainsi constitué financièrement, a des buts analogues à ceux de celui de Trieste. En 1907, cet institut avait dépensé 1.079.000 liras en achats et en constructions, il a dû en dépenser 4.170.000, en 1908. C'est peu si l'on

se rappelle que d'après certains calculs Rome aurait besoin de 200.000.000 dépensés pour pouvoir loger convenablement sa surabondante population.

Il semble cependant, que ces instituts permettront une action efficace pour l'assainissement des villes italiennes.

Ils se sont d'ailleurs multipliés, on en compte à Bari, à Bergame, à Gênes, Naples, Crémone, Padoue et à Milan la ville des anciennes entreprises municipales directes. La supériorité de ces instituts sur les communes, pour la construction et l'administration des maisons à bon marché semble d'ailleurs s'imposer. Capables d'utiliser les bonnes volontés municipales, ils peuvent en effet, en même temps, utiliser toutes les initiatives, tous les concours techniques et financiers que peut-être l'intervention municipale directe découragerait.

4° En Allemagne (1), enfin, nombre de villes, surtout dans la Prusse rhénane, se sont occupées du logement ouvrier. Leurs interventions n'offrent rien de bien caractéristique : elles ont surtout favorisé par des modes variés de subventions la construction d'habitations par des sociétés. Elles concèdent à ces dernières des terrains, souscrivent une partie de leurs actions, établissent gratuitement la viabilité, l'eau et le gaz dans leurs immeubles, réalisent ainsi les vœux de la circulaire ministérielle prussienne du 19 mars 1901.

1. Cf. Rapport déposé à l'Exposition de 1900, Albricht, *Œuvres de salut social en Allemagne*. — Furster, *Habitations ouvrières et pouvoirs publics en Allemagne*. Documents du ministère du Travail, 1901.

SECTION II

LA QUESTION DE LA PETITE PROPRIÉTÉ RURALE A L'ÉTRANGER

La question de la petite propriété rurale occupe, dans le mouvement économique de l'étranger, une place beaucoup plus grande que dans notre pays. Elle est en effet liée à un problème dont la solution est moins pressante chez nous qu'ailleurs : le problème agraire. Toutes les nations d'Europe ont eu, au cours du XIX^e siècle, à subir de violentes crises agraires. Maintes fois, les paysans de Russie ou de Roumanie se sont agités dans le but d'obtenir des terres. Le *braccianti* italien convoite les *latifundia* que les nobles de Naples ou de Sicile sont impuissants à gérer, et leurs convoitises se sont manifestées souvent sous forme de véritables jacqueries. En Grande-Bretagne, le problème terrien se pose, aussi bien pour l'Écosse ou l'Irlande que l'Angleterre.

Cette importance du problème agraire dans les pays que nous venons de citer tient à une cause essentielle à la fois juridique et économique.

Cette cause, c'est la persistance dans notre civilisation actuelle, déjà si favorable à la concentration des capitaux et des entreprises, de la constitution féodale de la propriété foncière. Un régime de substitutions, les privilèges de l'ainesse et de la masculinité, empêchent la terre de sortir des familles qui les détiennent depuis un temps immémorial. D'ailleurs, cette situation ne laisse souvent à son bénéficiaire qu'un droit précaire, à raison des charges qui pèsent sur lui. En tout cas, la terre ne se

vend dans ces pays que par masse, les frais et les complications étant identiques, qu'il s'agisse d'obtenir un domaine ou une parcelle. Il en résulte qu'il n'existe pas là comme chez nous un libre marché de la terre, dans lequel chaque paysan peut espérer trouver, un jour, un placement pour les résultats de son épargne.

On comprend dès lors que, pour éviter l'explosion des colères paysannes et maintenir la paix sociale, les pouvoirs publics des diverses nations étrangères aient essayé d'établir et d'appliquer de nombreuses lois agraires.

Quelques-unes de ces lois, les premières chronologiquement, s'efforçaient seulement d'intervenir dans les contrats passés entre les grands propriétaires et leurs tenants, pour y faire régner plus de justice.

D'autres, venus après l'échec de ces efforts, ont pour but de favoriser la reconstitution de la petite propriété paysanne. C'est bien là, nous semble-t-il, la meilleure manière de résoudre le problème agraire. L'accession à la propriété nous paraît en effet seule capable d'assurer la liberté personnelle du paysan et de donner un contrepoids suffisant, grâce à la multiplication des petits et moyens propriétaires, à l'influence considérable des landlords. Nous ne pouvons songer dans la dernière partie de ce travail qu'à donner un aperçu de cette législation contemporaine, en négligeant les étapes de son évolution.

§ 1. — Angleterre

C'est en Irlande (1) que le Royaume-Uni a commencé à appliquer son plan de création d'une classe de paysans propriétaires.

La loi de 1903 organise l'achat de la terre des landlords par les paysans. Au lieu d'établir l'achat parcellaire, comme les lois de 1881 et 1885, premières organisatrices de la réforme, cette loi prévoit l'achat en bloc de ce qu'elle appelle les *estates*. Ces *estates* sont les propriétés d'un landlord que, d'une part, les paysans de la contrée sont décidés à acheter, que, d'autre part, le landlord veut vendre, et où une commission créée par la loi, l'*estate-commission*, estime qu'on peut établir des propriétés paysannes. Le prix est convenu à l'amiable et approuvé souverainement par les commissions.

Si l'on avait dû compter sur les seules économies des paysans pour leur permettre d'acheter, la réforme serait certainement restée lettre morte, la loi prévoit donc des avances de l'État, avances que les paysans rembourseront par annuités comprenant l'intérêt et l'amortissement, et dont le montant sera toujours inférieur, obligatoirement à l'ancienne rente payée au landlord.

Il n'y a pas de limitation quant aux prêts faits par la commission, à la différence de ce qui se passait sous l'empire des lois de 1881 et 1885, quatre cinquièmes étaient alors avancés au paysan qui devait posséder l'autre cinquième.

1. V. M. Béchaux, *Questions agraires en Irlande au commencement du xx^e siècle*. Thèse de Paris, 1905. — Lecarpentier, *Questions agraires en Irlande* (*Rev. pol. et parlement.*, 1903, t. XX XIII).

De plus, les landlords sont payés comptant et en argent, au lieu d'être payés comme sous l'empire des lois antérieures en fonds d'État donnés pour leur valeur nominale et en plus soumis aux fluctuations de la bourse. Enfin, pour déterminer le landlord à accepter les demandes des tenanciers, une prime de 12 0/0 leur est appliquée.

Mais, l'*estate-commission* peut elle-même acquérir la terre et la revendre aux paysans, après avoir fait le démembrement et les améliorations foncières nécessaires, pour la commodité et l'efficacité de l'exploitation.

En Écosse, les mêmes préoccupations ont donné naissance aux mêmes efforts. Il en est résulté la loi de 1897 (1). La question posée devant le Parlement à ce sujet était particulièrement grave, étant donné l'infertilité du sol écossais qui exige d'un paysan, pour qu'il puisse en vivre, au moins 90 hectares. D'autre part, on ne pouvait songer à créer des petites propriétés paysannes (*holdings*) composées uniquement de terre arable, la moyenne partie du sol consistant en pâture. Le *crofter holding act* de 1897 accommode tant bien que mal aux besoins de l'Écosse, la législation irlandaise. L'aide financière de l'État est prévue aussi, qu'il s'agisse d'améliorer les conditions de la production agricole, ou de l'achat proprement dit des terres.

Les résultats de ces lois ont été loin, jusqu'ici, d'être ceux qu'on avait espérés.

En Irlande, la loi de 1903 assurait bien une fixité de tenures autrement forte que les précédentes lois agraires; elle permettait bien au paysan de se libérer des risques qu'il courait, en exploitant avec plus de soin sa terre, de

1. V. Lecarpentier, *La Question des crofter d'Écosse* (Rev. polit. et parlem., 1907, t. V, p. 338).

voir relever d'autant le taux de ses fermages ; elle favorisait bien la création d'une classe de paysans propriétaires mais toutes ses dispositions heureuses paraissent avoir été vaines. Un mouvement cependant se produisit, qui parut capable d'aboutir en dix ans, s'il se continuait, à faire passer la terre aux mains paysannes. En effet, les paysans demandèrent en foule à acheter, et de leur côté, la plupart des landlords consentirent à vendre. En trois ans, le nombre des contrats d'achat direct entre landlords et tenanciers s'éleva à 85.638. Ce ne fut qu'un résultat d'apparence, car les commissions n'ont pu encore examiner qu'une moitié de ces contrats, et pourtant l'on estime qu'elles ont procédé avec trop de hâte, et permis de se constituer à des propriétés n'ayant pas les caractères de la propriété paysanne souhaitée. De plus, le trop grand empressement des paysans à acheter et le profit qu'ont voulu en tirer les lords, ont vicié toutes ces opérations, en donnant à la terre une valeur exagérée ; le prix de l'hectare a, en effet, passé de 535 francs à 825 francs entre la veille de la loi et la période de novembre à mars 1906.

En Écosse de même, l'œuvre entreprise ne progresse que lentement, parce que les moyens dont dispose le bureau des districts surpeuplés sont tout à fait insuffisants. Une commission créée pour cette opération en 1892, avait estimé à 756.000 le chiffre des hectares à transmettre aux paysans. Or, en neuf ans, 39.000 seulement avaient reçu cette affectation parmi lesquels 32.000 avaient été achetés par le bureau pour être revendus et 7.000 avaient été loués par les landlords. On a calculé que du train dont il y va et à cause des modestes ressources dont il dispose, le bureau des districts surpeuplés en a pour deux cents ans, avant d'avoir parfait son œuvre. Et encore, quelle vie précaire

il aurait assuré à toutes ces populations si promptes à se multiplier, malgré l'émigration, sur un des sols les plus rebelles à la culture de l'Europe.

L'échec de ces législations et leur peu d'avenir, laissent donc subsister présentement, en Ecosse et surtout en Irlande le problème de la petite propriété, le problème agraire. Les difficultés créées par les landlords à ces lois, leurs exigences ou leurs refus de vendre, ont même provoqué une nouvelle crise. Aussi bien la Landleague ne s'est point dissoute et continue à appliquer, depuis 1907, son plan de campagne dans tous ses comités.

En somme, tôt ou tard l'Angleterre devra, semble-t-il, si véritablement elle veut trancher le problème agraire, en arriver pour l'Ecosse et l'Irlande à l'achat obligatoire, à l'expropriation. Il faudra même qu'au moment de cette réforme, elle revise les petites propriétés constituées sous l'empire des lois de 1903 ou 1897, parce qu'elles ont été payées beaucoup trop cher et sont nées dans des circonstances défectueuses.

C'est d'ailleurs à l'expropriation que le Royaume-Uni a eu recours pour créer, sur le sol anglais, une petite propriété paysanne.

En Angleterre, le Parlement s'est efforcé de constituer deux sortes de petites propriétés, les *allotments*, et les *small-holdings*. Les *allotments* ne sont pas à proprement parler des exploitations agricoles, mais uniquement des parcelles de terre, dont la culture doit permettre aux ouvriers de produire eux-mêmes les légumes nécessaires à la consommation familiale : ils rappellent en somme les petites propriétés visées en France par la loi Ribot. Les *small holdings* ont, au contraire, le caractère de tenures exclusivement agricoles ; leur exploitation doit absorber tout le temps de

celui qui les cultive, et lui permettre de vivre avec sa famille.

Sur ce point, la réforme commença, comme en Irlande et Ecosse, par l'achat amiable des terres. Une loi de 1892 permettait aux conseils de comté de sanctionner les ventes volontaires, conclues entre landlords et financiers, et d'avancer à ces derniers les $\frac{4}{5}$ et quelquefois la totalité du prix d'achat, cette loi donna peu de résultats. Dans 45 comtés il n'y eut même pas de demande de *small holdings*, 41 eurent des demandes qui n'aboutirent à rien, 9 seulement appliquèrent la loi et utilisèrent en quinze ans une superficie de 300 hectares aux *holdings*. C'était peu. La mauvaise volonté des landlords et des conseils de comté, d'autre part, les conditions du remboursement trop lourdes pour l'emprunteur, étant donné le faible rendement du sol anglais, avaient causé cet échec.

Sir Campbell Bannermann pensa qu'il y avait lieu, par des mesures radicales, de mettre fin aux déficiences de la loi de 1892. Il fit voter la loi d'août 1907. Désormais, les landlords ne pourront plus se refuser à vendre des terres pour la création des *small holdings*, car les conseils de comté sont investis maintenant du droit de les exproprier. Cette expropriation sera temporaire ou définitive, suivant que les conseils se borneront à prendre à bail les terres des landlords ou voudront les acheter. En outre les landlords ne recevront plus que la valeur marchande des portions de propriété ainsi cédées par eux, et, pour stimuler le zèle des conseils de comté, des fonctionnaires nouveaux ont la mission de décider le nombre et la superficie totale des *holdings* à créer dans chaque région.

Telle est la dernière et récente étape de la législation anglaise. Il semble que maintenant dans le voisinage des

viles les *allotmens maraichas* vont se développer. A l'intérieur des terres, le faible rendement de la culture anglaise continuera sans doute à s'opposer à la constitution d'une classe de petits propriétaires paysans, vivant sur le *small holding*. Peut-être au contraire, cette classe ne tarderait-elle pas à apparaître si l'Écosse et surtout l'Irlande, pays essentiellement agricoles, voyaient remplacer leurs lois de 1903 et de 1897 par une loi imitée de la loi anglaise de 1907.

§ 2. — Allemagne

L'Allemagne ne présente pas partout une même répartition de la propriété foncière ; à l'est de l'Elbe, dans les six provinces orientales de la Prusse et le Mecklembourg, la grande propriété domine ; 44 0/0 des hectares de ce territoire sont en effet occupés par des propriétés de plus de 100 hectares. Dans les pays du Rhin et l'Allemagne occidentale, la moyenne et la petite propriété dominant, la proportion des terrains occupés par des propriétés de plus de 100 hectares ne s'élevant jamais à plus de 5 0/0 (1).

Les efforts de la législation prussienne sont donc particulièrement intéressants en ce qui concerne la petite propriété. En Prusse, la suppression du régime féodal fut essayée par une réforme, préparée depuis longtemps, mais définitivement abordée lors des mouvements populaires de 1848. A ce moment, une bonne partie des paysans propriétaires qui avaient dû leur apparition à l'édit du 14 septembre 1811 et à la déclaration du 29 mai 1816 avaient disparu. Ayant perdu la protection que leur assurait le

1. Cf. Philippovich, *La Politique agraire*. Paris, 1904, p. 69.

régime féodal disparu, dépouillés en outre de l'indépendance économique que leur avait assurée momentanément la propriété, les paysans avaient dû chercher de l'ouvrage comme ouvriers salariés, sur les terres des seigneurs fonciers. Aucun espoir ne pouvait leur venir, étant donné l'accaparement du sol par les grands propriétaires, de se constituer une petite exploitation agricole indépendante. Il fallut donc que le gouvernement s'occupât de leur fournir le moyen d'acquérir la propriété, avec ou sans acompte, et sans engager des capitaux. Il fallut aussi, qu'il s'inquiât de protéger la propriété rurale ainsi créée contre les risques de la libre circulation de la propriété foncière.

Voici comment ces problèmes furent posés et quelles solutions on voulut leur donner.

En somme, pour assurer le développement d'une classe de moyens et de petits propriétaires, il s'agissait de trouver et des terres disponibles et une population agricole ayant des aptitudes à la colonisation. Ni cette catégorie de terres, ni cette catégorie de gens ne manquaient, dans les régions de grandes propriétés et de populations surabondantes de l'ouest de l'Allemagne. Mais avec une pareille entreprise, se posait une importante question financière et de multiples questions d'organisation. Pour que quelqu'un soit admis à coloniser, il faut qu'il ait au moins à sa disposition le capital indispensable sinon pour acheter la terre, du moins pour se procurer une maison, les instruments et le bétail nécessaire à l'exploitation. De plus, quand il s'agit de faire coloniser une région par de petites exploitations, il importe qu'au préalable on se soit rendu compte de ses ressources, qu'on ait tracé des routes et arpenté le sol pour les partager.

Deux institutions, la *Rentenbanken* et les commissions générales devaient en Prusse jouer ce double rôle.

Les *Rentenbanken*, banques de crédit agricole créées par la loi de 1850, se mirent depuis la loi du 7 juillet 1891 à favoriser la constitution de la petite propriété, en servant d'intermédiaire entre les grands propriétaires vendeurs et les colons acheteurs. Voici le mécanisme de cette intervention. Le futur colon achète d'abord sous la forme du *rentengreter*, c'est-à-dire en constituant son bien, bien à rente payable en argent au vendeur. Alors, la banque intervient, paie le propriétaire vendeur au moyen de lettres de rente émises sous la garantie de l'État, et permet au colon acheteur de se libérer vis-à-vis d'elle grâce au paiement d'un certain nombre d'annuités comprenant à la fois le prix de location et la prime d'amortissement.

Les banques agissent sous le contrôle de commissions générales qui, comme les commissions anglaises dont nous avons parlé, recherchent si le domaine de tel ou tel grand propriétaire désireux de vendre, est propre à un partage, en raison de la nature de son sol, de sa situation, des débouchés qu'il offre pour ses produits, etc.

Quant à l'acheteur, il doit remplir un certain nombre d'obligations. Il devra, comme nous l'avons vu, posséder un capital suffisant pour assurer l'exploitation convenable de son fonds, conserver le bien acquis sans le démembrer, à moins d'autorisation des commissions générales. L'amortissement, en outre, ne lui est permis pendant les dix premières années, qu'avec l'assentiment de la même commission.

Mais, après avoir constitué des biens à vente, l'État s'est préoccupé de les conserver aux mains des petits propriétaires. C'est là le but de la loi du 8 juin 1896 qui règle

l'application du droit de succession publique (*auerbienrecht*) en ce qui concerne les biens à rente. En vertu de l'*auerbienrecht*, la succession passe exclusivement à un seul héritier, les autres devant recevoir une compensation. C'est là en somme un véritable majorat rural. Le propriétaire foncier a d'ailleurs le droit, à condition d'en faire mention, sur un registre spécial (*tropole*) de disposer de son bien en faveur de celui de ses héritiers qu'il juge plus digne que les autres de lui succéder ; mais à la condition, que celui-ci assure l'entretien de la colonisation. Ce n'est là qu'une inscription facultative. La loi de 1896 en exige une d'office sur le même registre foncier, dans le cas de succession *ab intestat*. La loi de 1896 contient encore une innovation. Elle permet aux *Rentenbanken* d'intervenir dans les transmissions entre vifs, auxquelles peut donner lieu un bien constitué en bien de rente, en payant les indemnités dues au cédant pour le compte du cessionnaire, qui la remboursera au moyen d'une rente venant s'ajouter à celle que déjà, à titre de propriétaire du bien, il devra lui payer. Il est d'ailleurs prévu que les *Rentenbanken* ne pourront ainsi intervenir, que si le nouveau propriétaire du bien de rente n'est pas, par son contrat, dans une situation moins avantageuse que s'il était possesseur du bien en vertu de l'ordre successoral *ab intestat*, établi par la loi.

La colonisation prussienne, très éprouvée par la guerre de 1870, a progressé depuis assez régulièrement. Les constitutions de biens de rente se sont développées. Leurs résultats ont été favorables. Les familles de paysans établies dans les biens ainsi acquis ont prospéré, mais le nombre total des biens de rente est relativement faible encore et, depuis 1896, il semble que leur développement

s'est arrêté brusquement. La cause paraît en être, l'institution par la loi de cette année, de l'*auerbenrecht* obligatoire auquel les paysans répugnent de se soumettre.

Il semble bien cependant que la colonisation et la constitution d'une classe nouvelle de petits propriétaires exploitants, soient d'inévitables nécessités pour la Prusse. La preuve en est dans les succès qu'ont obtenus dans ce sens des sociétés privées de colonisations analogues à celles qui fonctionnent en Pologne : ainsi la *Landbank* et la Banque allemande de colonisation.

En somme, le gouvernement prussien paraît donc avoir partiellement échoué dans ses tentatives. La grande propriété féodale n'est pas dissoute sur son territoire, et il est probable que s'il ne reprend pas radicalement ses réformes, il devra compter longtemps encore avec les inconvénients d'une répartition du sol ainsi faite, qu'elle exclue, ou du moins rend trop rare, la petite propriété rurale (1).

§ 3. — Roumanie

Les efforts faits par la loi roumaine pour constituer une classe de petits paysans propriétaires, sont relativement anciens. Une loi de 1864, en détruisant la copropriété des terres entre les paysans et les boyards, avait eu pour but de favoriser l'accession des anciens tenanciers, à la propriété individuelle (2).

1. V. sur un point Conquet, *La Condition des paysans et les réformes agraires en Prusse*. Thèse de Caen, 1907 et Philippovich, *op. cit.*, p. 122 à 153.

2. Voir Cornatesco, Thèse de Paris, 1908. — Georgersco-Severin Thèse de Paris, 1908. — *La Question agraire en Roumanie (Revue*

Le but visé ne fut pas atteint. Les raisons principales de cet échec paraissent être les suivantes :

D'abord, les terres données aux paysans étaient insuffisantes pour leur permettre de vivre eux et leur famille. Dans nos pays de vieille civilisation, comme la France, dans les terres à grand rendement, on estime qu'il faut que le paysan cultive au moins 5 hectares. Or, parmi les copartageants de la loi de 1864, 4 0/0 reçurent en moyenne 4 hectares et les plus favorisés, en Moldavie, 7 hectares. Avec le régime successoral roumain qui comporte le partage égal, ces propriétés, dès la troisième ou la quatrième génération, s'étaient transformées en propriétés parcellaires.

En second lieu, la loi de 1864 posait le principe d'une distribution des terres de l'État aux paysans. Or, ceux-ci ne purent en profiter, l'application de ce principe de la loi n'ayant commencé que douze ans plus tard et l'Etat, dans un but plus fiscal que social, ayant demandé aux paysans le versement intégral du prix des terres distribuées. Seuls, en définitive, les accapareurs non-paysans profitèrent de ces distributions.

Des lois antérieures essayèrent de faciliter aux paysans ces achats, mais sans être bien appliquées puisque le prix de l'hectare continua à atteindre 1800 francs l'hectare.

Mais voici qui est plus grave. Les paysans, même en les supposant restés propriétaires des terres acquises par eux, soit dans le partage de 1864 soit par achat postérieur à l'Etat, en étaient de fait dépossédés. Ils s'étaient vu en effet, presque tous, obligés de louer leurs lots — la loi

leur défendant de les vendre — à des prix dérisoires et souvent pour quatre-vingt-dix-neuf ans. Ils avaient été contraints à cette nécessité, par leurs dettes autrefois contractées envers les boyards, pour liquider la période féodale et par leurs emprunts chez l'usurier en cas de famine ou de mauvaise révolte ou d'insuffisance de matériel agricole.

En somme, l'échec de la loi de 1864 fut complet et l'État roumain ayant vendu son domaine pour équilibrer des budgets difficiles n'avait plus de terre à distribuer aux paysans.

Il fallait donc trouver une institution qui, sans porter atteinte aux droits des propriétaires, puisse cependant faire passer les *latifundia* roumaines aux mains paysannes.

Une caisse rurale réglementée par les lois de 1887 et 1897 essaya, sans y parvenir, d'acheter la terre aux boyards et de la revendre aux paysans.

En 1907, éclata, fomentée par la crise agraire, une sanglante révolte. Dès qu'elle fut apaisée, le gouvernement entreprit de réglementer à nouveau la caisse rurale jusqu'alors inutile.

Les circonstances semblaient d'ailleurs plus favorables que par le passé à cette entreprise. Des associations paysannes, consacrées par une loi de 1904 avaient, par leur développement, grandi la confiance des hommes politiques en la classe paysanne ; d'autre part, les grands propriétaires s'étaient rendu compte qu'une caisse rurale, en permettant aux paysans d'acheter ce qu'ils désiraient, pourrait leur permettre à eux-mêmes des ventes et des opérations avantageuses.

La création d'une *caisse rurale* en 1908 fut donc accueillie favorablement par tous.

Cette caisse rurale roumaine est une société par actions d'un caractère mixte. Elle n'est pas une banque d'État comme les *Reuten-banken* de Prusse ou les *Estate-commissions* anglaises de 1903 (Irlande). Elle n'est pas non plus une société privée.

L'Etat, en somme, ne joue vis-à-vis d'elle que le rôle de simple actionnaire. Ce n'est pas lui qui achètera la terre. — on évitera ainsi les inconvénients d'une nationalisation du sol — ; il ne pourra pas intervenir dans les contrats de vente de boyards à paysans ; l'initiative privée et lui rapprochés dans un même rôle, se complèteront mutuellement.

La Banque ainsi constituée a comme attributions, d'abord, de fournir aux paysans la possibilité d'acheter des terres. Elle y arrive soit en servant d'intermédiaire entre le propriétaire voulant vendre et le paysan voulant acheter, soit, ce qui est plus important, en achetant elle-même des terres aux boyards, ou dans les licitations de propriétés. Les ressources financières nécessaires pour un achat lui sont assurées par son capital de 10 millions dont l'État est pour moitié l'actionnaire, et par l'émission de bons ruraux garantis par des hypothèques sur les terres déjà achetées.

Une fois les terres achetées, la caisse les revend aux paysans, après les avoir fractionnées en lots uniformes de cinq hectares. Tout paysan qui le désire pourra acheter jusqu'à cinq lots à la fois, en justifiant toutefois qu'il remplit certaines conditions exigées par la loi. Ces conditions sont : le versement direct et immédiat à la caisse d'une partie du prix dont la proportion varie suivant l'importance des lots achetés, la possession du bétail et des instruments nécessaires à l'exploitation ; comme obligations postérieures

le paysan est tenu envers la Banque d'annuités d'amortissement.

Mais ce n'était pas tout que de donner la terre au paysan, il fallait encore lui fournir les moyens de la conserver. La loi intervient dans ce but, afin d'éviter ces estimations inconsiderées qui avaient déjà détruit les effets de la loi de 1864. Les terres achetées ne pourront être louées, sauf dans des circonstances exceptionnelles et toujours avec l'approbation de la Banque ; elles ne pourront être vendues qu'à des paysans, toujours sous le contrôle de la Banque. Enfin, pour éviter le morcellement, résultat du régime successoral roumain, les lots achetés à la Caisse ou par son intermédiaire, sont indivisibles ; un seul des héritiers y aura droit, après accord ou tirage au sort, à charge de verser une soulte aux cohéritiers.

Telles sont les dispositions caractéristiques de la réforme de 1908. Qu'en sortira-t-il ? La Banque pourra-t-elle arriver à constituer une classe de petits propriétaires ? On peut en douter, car tout dépend en définitive de la volonté des boyards qui, s'ils ont été favorables à la loi naissante, dans l'espoir de bien vendre leurs terres, se soucieront fort peu, probablement, de la voir appliquée d'une manière propre à favoriser l'avènement d'une classe de propriétaires-paysans. En somme, si la nécessité de désagréger le bloc de la grande propriété s'impose dans l'avenir au gouvernement roumain, il semble qu'il lui faudra aller pour réussir jusqu'à l'expropriation, comme en Angleterre.

§ 4. — *Russie*

La question agraire a contribué à développer les dernières agitations révolutionnaires de ce pays. Mais là comme ailleurs son histoire a déjà un passé. Le désir de

doter la Russie d'une classe de propriétaires-paysans ne se manifesta que tardivement dans les sphères gouvernementales. C'est en 1861 seulement que le tsar, ayant libéré les serfs, obligea les seigneurs à leur donner des terres, variant de 2 à 12 hectares, contre une redevance en argent ; dans cette opération d'ailleurs l'Etat intervint, en faisant au seigneur l'avance de la dette, pour le compte du paysan qui à son tour devait amortir sa dette auprès de l'État.

Mais, cette réforme de 1861, si elle avait émancipé le paysan et lui avait donné des terres en propriété, était incomplète, puisque cette propriété n'était qu'une propriété communale, collective ; le *mir* en effet ainsi constitué excluait la propriété individuelle. De plus, paraît-il, et c'était là un grave inconvénient de fait, il ne se composait que de longues et incommodes parcelles.

Des considérations de toutes sortes militaient en faveur de l'achèvement de l'œuvre de 1861, par des mesures permettant aux paysans russes de sortir de la propriété collective. Ces mesures ne furent prises qu'au lendemain de la révolution russe (1).

Le gouvernement eut alors l'idée de recourir, pour faciliter l'achat de terres individuelles par les paysans, de recourir à une institution déjà vieille de vingt ans : la *Banque des paysans*. D'autre part, l'empereur mit à la disposition des acquéreurs une partie des terres à apanages appartenant à la famille impériale.

La Banque des paysans a déjà acheté beaucoup de terres aux grands propriétaires, qu'elle paie au moyen d'obliga-

1. Raffalovitch, *Organisation agraire en Russie* (*Économiste européen*, 1910, t. I, p. 489).

tions. Mais, à la différence de ce qui se passe dans les autres pays dont nous avons parlé, les terres sont cédées systématiquement, aux paysans, à des prix inférieurs à leur prix d'achat. Enfin, des *commissions*, créées dans les provinces, sont chargées d'établir, au point de vue agraire, les besoins des paysans et d'assurer les moyens de les satisfaire.

Quels ont été les résultats de ces mesures? Au cours de la première année qui les suivit, 1907, on se borna à faciliter aux banques la vente des terres acquises par elles, en ayant soin d'éviter les morcellements qui avaient fâcheusement suivi la réforme de 1861. On voulait, cette fois, créer des propriétés paysannes individuelles et viables.

Depuis trois ans qu'elles fonctionnent, les commissions russes ont reçu les demandes de 1.248.215 paysans; ce chiffre correspond à 20 0/0 des feux se trouvant dans leur rayon d'action. De ces 1.248.215 personnes, 47 0/0 environ désiraient obtenir les moyens de se construire de petites fermes indépendantes, les autres voulaient seulement améliorer leurs petites propriétés déjà existantes.

Sur ces demandes, les commissions ont établi des projets concernant 453.671 *feux*, et intéressant une superficie de 4.337.213 déciatines (la déciatine 109 ares 25). Plus de la moitié de ces projets ont été approuvés par les intéressés. Le nombre des paysans installés en 1909, fut deux fois plus considérable que celui des deux années antérieures. En outre, « la tendance des paysans à améliorer les conditions de jouissance de leurs terres ne cesse d'augmenter. Les commissions ont su gagner la confiance et la mériter; on en trouve la preuve dans le chiffre peu considérable des réclamations (1). »

1. Raffalowitch, *loc. cit.*, p. 490.

De son côté, la *Banque*, par suite de ses achats de terres, avait en 1909 un domaine de 4.468.641 déciatines, lui ayant coûté 1.015 millions de francs. Des ventes en septembre 1909 portaient sur une superficie de 790.143 déciatines, pour un prix global de 249 millions de francs. Les achats individuels des paysans représentaient en 1907, 1908 et 1909, les 42 0/0, 92 0/0 et 97 0/0 du total ; et ces chiffres ne portent que sur des ventes entièrement conclues, sur celles qui ont été terminées par la remise aux paysans de leurs titres de propriétaires.

Les annuités versées par les paysans, qui, en raison de la guerre russo-japonaise, avaient subi d'abord des fléchissements dans leurs rentrées, sont devenues régulières, grâce à la vigoureuse administration de la Banque, surtout, semble-t-il, de la part des propriétaires individuels.

Il est donc vraisemblable, si l'étude à laquelle nous avons emprunté cet aperçu de la question agraire russe n'est pas trop optimiste, que les efforts du gouvernement impérial, pour créer et développer une classe de paysans propriétaires, seront, dans un avenir assez prochain, couronnés de succès.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Nous venons, en somme, de rendre compte d'un vaste effort législatif qui, commencé avec les discussions relatives à la loi de 1850 (1) a abouti, cette année même à des résultats les plus récents.

Nous avons vu sortir les unes des autres, pour se compléter et arriver à la législation actuelle, les lois de 1894 et de 1906, puis celle de 1908 qui combla les lacunes laissées en 1906 en ce qui concerne la propriété rurale, celle enfin de 1910.

Il nous est possible maintenant d'indiquer d'abord le rôle respectif que jouent ces diverses lois dans la solution du problème des habitations à bon marché et de la petite propriété rurale, ensuite, dans quel sens elles doivent, à notre avis, être améliorées.

La loi de 1906 est déjà utile dans son état présent, elle l'a prouvé, pour le logement d'une élite ouvrière urbaine. C'est trop peu.

Les familles pauvres et nombreuses arrivent avec peine à se loger, même dans les immeubles construits spéciale-

1 A l'époque où pour la première fois les problèmes nés de la civilisation industrielle moderne venaient de s'imposer à l'opinion publique : enquête Villermé, réglementation de la journée de travail.

ment pour elles par des sociétés ayant utilisé toutes les ressources de la loi de 1906. Voilà, nous semble-t-il, la constatation qui doit servir de point de départ à tout projet nouveau relatif à la matière qui nous occupe.

Comment le législateur pourrait-il contribuer à mettre fin à cet état de choses ? En invitant tout d'abord, croyons-nous, le gouvernement à décider les comités de patronage, par l'intermédiaire des préfets, à faire porter tout l'effort de leur propagande (concours d'architectes, récompenses, etc.) sur ce point spécial. Ensuite, et surtout, en permettant à l'État une intervention financière plus large, en faveur des sociétés ayant pour but, fixé par leurs statuts, de construire des maisons pour familles nombreuses. Il y aurait là pour l'État, au premier chef, exercice de son devoir d'assistance. Si jamais interventionisme serait universellement approuvé, ce serait bien celui-là. On sait d'ailleurs que le Parlement a maintes fois manifesté son intention de secourir les familles nombreuses, hésiterait-il beaucoup à le faire sur le point spécialement intéressant du logement ?

Avec le taux de 3 et 3 1/4 0/0 qu'exige actuellement la Caisse des dépôts et consignations des sociétés emprunteuses, celles-ci, nous l'avons vu, ne peuvent arriver à louer leurs logements à moins de 100 francs la pièce, prix trop élevé pour un chef de famille misérable. Il importe donc que l'État leur prête à 2 0/0.

Pourquoi ne le ferait-il pas ? Que de frais à venir d'assistance, et même quels frais de police, il éviterait en fournissant aux enfants des familles nombreuses, dès leur bas âge, l'abri nécessaire à leur développement physique et moral. Une loi du 31 mars 1899 a mis à la disposition des caisses régionales de crédit agricole, à titre d'avance

et sans intérêt, des sommes considérables : 40 millions et la redevance annuelle à verser par la Banque de France. Nous ne demandons pas des faveurs pareilles, quoique les intérêts des familles nombreuses méritent autant de sacrifice que ceux que représentent les caisses régionales. Du moins l'État pourrait-il prêter aux sociétés, s'étant donné comme objet les logements des familles pauvres, à ce même taux de 2 0/0, qu'il a accordé par la loi de 1908 à la petite propriété rurale.

La loi de 1908 avait un double but ; favoriser la construction de maisons individuelles avec jardins pour les ouvriers industriels, protéger et développer la petite propriété rurale.

Capable d'atteindre son premier but, elle nous paraît trop incomplète pour qu'il en soit de même avec le second.

La propriété qu'elle favorise ne pourra jamais nourrir qu'un ouvrier agricole, un salarié. En outre que de difficultés auraient ses bénéficiaires à trouver dans un pays de culture prospère, ce petit coin de l'hectare bon tout au plus à occuper leurs loisirs, et trop étroit pour qu'il y bâtitse un foyer durable.

Par contre, s'il n'y a point lieu de beaucoup compter sur la loi de 1908 pour encourager le retour à la terre et favoriser le petit propriétaire cultivateur, les institutions de crédit agricole nous semblent toutes désignées pour cela. Leurs secours sont, en effet, plus larges, mieux adaptables aux complexes situations paysannes. De plus, elles ont fait leur preuve et commencent à être connues et appréciées par la masse agricole française. La loi de 1910 a tacitement reconnu ces vérités ; nous ne pouvons que nous en féliciter, en souhaitant que les lois à venir dans la matière s'inspirent de son esprit.

Le dernier objet de notre étude, notre rapide examen de la question des habitations ouvrières et de la petite propriété rurale à l'étranger, ne nous a, de son côté, rien apporté qui puisse nous faire modifier ces conclusions.

En ce qui concerne les maisons à bon marché, l'échec subi en général par les municipalités dans leurs tentatives de construction directe, mérite cependant d'être signalé. L'expérience italienne nous paraît surtout pleine de leçons de prudence.

Quant aux efforts anglais, allemands, roumains et suisses en faveur de la constitution d'une classe de petits propriétaires paysans, comment les rapprocher pour utiliser leurs méthodes, de ceux de nos législateurs ? Dans notre pays, où la terre est libre et où les paysans propriétaires sont nombreux, la question agraire ne saurait avoir les mêmes aspects que dans des nations pleines de survivances du régime terrien féodal.

Vu : le Président de la thèse,

CAPITANT

Vu : le Doyen,

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
Importance de la question du logement	5
I. — L'amélioration du logement par l'assainisse- ment des immeubles existants : loi du 13 avril 1850 : loi du 15 février 1902.....	6
II. — L'amélioration du logement par la construc- tion de nouveaux immeubles économiques et salubres : législation antérieure à la loi du 12 avril 1906 : loi du 30 novembre 1894, du 31 mars 1896. — Vote de la loi du 12 avril 1906.....	13

PREMIÈRE PARTIE

LA LOI DU 12 AVRIL 1906 RELATIVE AUX HABITATIONS A BON MARCHÉ

CHAPITRE PREMIER. — Étude analytique de la loi du 12 avril 1906	23
<i>Section I.</i> — Organismes créés par la loi en vue d'en- courager et de surveiller la construction de maisons à bon marché.....	24
§ 1. — Comités de patronage.....	24
§ 2. — Conseil supérieur des habitations à bon marché.....	32
<i>Section II.</i> — Faveurs données par la loi à la cons- truction des maisons à bon marché.....	34

§ 1. — Facilités de crédit.....	34
1° Établissements de bienfaisance.....	35
2° Départements et communes.....	35
3° Caisse des dépôts et consignations.....	42
4° Caisses d'épargne.....	44
§ 2. — Immunités fiscales.....	47
1° Contributions directes.....	48
Taxes assimilées, contribution foncière, taxe de mainmorte.....	48
2 Droit de timbre et enregistrement.....	53
3° Patentes et impôts pour le revenu.....	56
§ 3. — Dérogations aux lois civiles.....	57
§ 4. — Assurances.....	64
<i>Section III. — Conditions mises par la loi à l'attri- bution de ses faveurs.....</i>	69
A. — Conditions visant les personnes.....	69
B. — Conditions visant les maisons: salubrité, bon marché.....	70
<i>Section IV. — Les sociétés d'habitations à bon marché.....</i>	74
A. — Sociétés de capitaux.....	75
B. — Sociétés de coopératives.....	77
 CHAPITRE II. — Étude des effets de la loi de 1906, appréciation générale.....	80
§ 1. — Développement des sociétés d'habitations à bon marché; leur forme.....	81
§ 2. — Concours des établissements publics ou d'utilité publique à l'œuvre des habitations à bon marché.....	84
A. — Département.....	84
B. — Caisse des dépôts et consignations.....	86
C. — Caisses d'épargne.....	87
D. — Bureaux de bienfaisance.....	91
§ 3. — Avantages fiscaux.....	92
§ 4. — Situation pécuniaire des sociétés d'habi- tations à bon marché.....	95

§ 5. — Appréciation générale de la loi du 12 avril 1906.....	99
--	----

DEUXIÈME PARTIE

LA LOI DU 10 AVRIL 1908 RELATIVE
A LA PETITE PROPRIÉTÉ ET AUX MAISONS A BON MARCHÉ
LA LOI DU 20 MARS 1910
SUR LES PRÊTS INDIVIDUELS A LONG TERME

CHAPITRE PREMIER. — Étude générale de la loi de 1908.	105
CHAPITRE II. — Éléments de la loi de 1908.....	114
§ 1. — Dispositions spéciales à la propriété.....	114
Dispositions spéciales à la propriété non- bâtie.....	116
Dispositions spéciales à la propriété bâtie.	117
§ 2. — Dispositions communes.....	118
1 ^o Conditions imposées aux acquéreurs et cons- tructeurs.....	118
2 ^o Faveurs accordées par la loi.....	121
§ 3. — Mécanisme technique et financier de la loi de 1908.....	122
1 ^o Les sociétés de crédit immobilier.....	122
2 ^o Fonctionnement des sociétés.....	123
3 ^o Voie et moyens pratiques organisés par la loi.	128
CHAPITRE III. — Examen critique et premiers résultats.	135
CHAPITRE IV. — La loi du 20 mars 1910.....	147

TROISIÈME PARTIE

LA QUESTION DES HABITATIONS OUVRIÈRES ET
DE LA PETITE PROPRIÉTÉ RURALE A L'ÉTRANGER

Section I. — Les habitations ouvrières à l'étranger.	156
§ 1. — Le vote de l'initiative privée.....	156
H. Ménabréa	13

§ 2. — L'œuvre des pouvoirs publics.....	162
<i>Section II. — La question de la petite propriété rurale à l'étranger.....</i>	<i>171</i>
§ 1. — Angleterre.....	173
§ 2. — Allemagne.....	178
§ 3. — Roumanie.....	182
§ 4. — Russie.....	186
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	191

